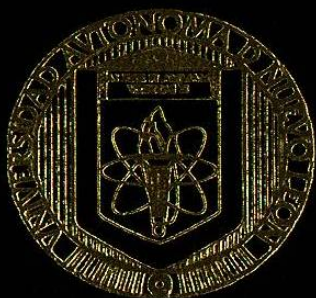


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



INCONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO SOBRE
ADQUISICION DE INMUEBLES EN EL ESTADO
DE NUEVO LEON

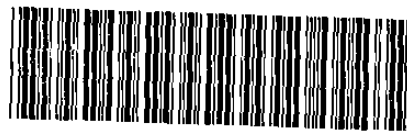
Por:

EDGAR IVAN MURGA HERNANDEZ

Como requisito parcial para obtener el grado de:
MAESTRO EN DERECHO FISCAL

NOVIEMBRE 2002

TM
K1
FDYC
2002
Q.M8

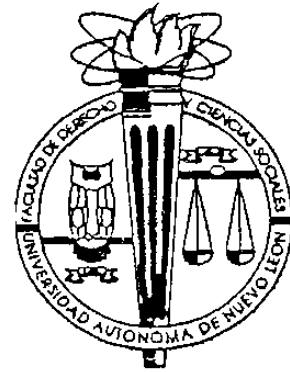
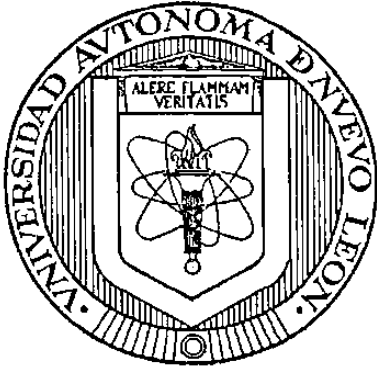


1020148832

~~3/4~~

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



**INCONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE
INMUEBLES EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

Por

EDGAR IVÁN MURGA HERNÁNDEZ

**Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRO EN DERECHO FISCAL**

Noviembre, 2002

783 728

TH
K1
FD4C
J002
.M8



FONDO
TESIS

INTRODUCCIÓN

En términos de niveles de recaudación, el impuesto constituye la más importante de las contribuciones mediante las cuales el Estado se allega de recursos a fin de cumplir con las funciones públicas que las leyes le encomiendan.

Asimismo, los particulares tienen la obligación por mandato constitucional de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

Cabe señalar que los impuestos deben cumplir cabalmente con los principios consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, siendo éstos los de legalidad tributaria, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público.

En el presente caso procederemos al análisis del impuesto sobre adquisición de inmuebles en el Estado de Nuevo León, con la finalidad de investigar si es contrario o no a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante el desarrollo del capítulo 1 se hará una semblanza de los antecedentes del impuesto sobre adquisición de inmuebles, analizando la evolución que se ha dado en esta materia desde la existencia del impuesto sobre traslación de dominio hasta la actualidad.

El motivo de incluir un capítulo de antecedentes de la mencionada contribución, es con la intención de efectuar la investigación con base en una

visión más amplia de la misma, así como de las circunstancias que originaron su creación y evolución.

En el capítulo 2 se realizará una explicación e interpretación de los requisitos consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, con la finalidad de tener una base desde el ámbito tributario, de los requisitos constitucionales que deben cumplir las contribuciones, para poder proceder al estudio del referido impuesto.

Posteriormente, dentro del capítulo 3 se analizará el contenido de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el aspecto tributario de los municipios, ya que en dicha fracción se establece la autonomía hacendaria municipal; cómo se conforman los ingresos municipales; la prohibición de exenciones en las contribuciones municipales; las facultades de los ayuntamientos; así mismo se estudiarán las disposiciones transitorias de la reforma al mencionado numeral en el año de 1999. La finalidad de la inclusión de dicho capítulo deriva de la trascendencia que la reforma de 1999 al referido precepto constitucional ha tenido para el impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Dentro del Capítulo 4, se realiza una breve explicación de los actos o actividades que el impuesto sobre adquisición de inmuebles grava, es decir, del hecho imponible de la contribución. Asimismo, se analiza quiénes son los sujetos del impuesto y los diferentes supuestos de causación.

En el capítulo 5, se procede al estudio de la base gravable del impuesto, uno de los elementos esenciales que conforman la mencionada contribución, analizando la forma para su determinación y los factores que la constituyen,

con la intención de verificar si se ajustan o no a lo establecido en la Constitución Federal.

Otro de los elementos esenciales de toda contribución es la tasa, la cual consiste en el porcentaje que se aplica a la base gravable del tributo, con la finalidad de obtener el impuesto a cargo del sujeto.

Durante el desarrollo del capítulo 6, se realizará un estudio de la tasa del impuesto sobre adquisición de inmuebles, así como de las tarifas y tratamientos preferenciales que a ciertos supuestos de causación se confieren, con la intención de verificar si contravienen o no a la Constitución Mexicana.

Para que las contribuciones municipales puedan ser aplicadas en determinado ejercicio fiscal, es necesario que se encuentren incluidas en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León.

El impuesto sobre adquisición de inmuebles se encuentra previsto dentro de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León. La Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, dentro del capítulo II Bis, en sus artículos 28 Bis al 28 Bis-8, regula el citado impuesto, estableciendo sus elementos esenciales tales como el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago; más sin embargo existen otros preceptos que regulan la aplicación de dicha contribución, que se encuentran contenidos en la Ley de Catastro del Estado.

En virtud de las necesidades económicas y sociales, los ingresos que conforman la hacienda pública tienen una vigencia anual, por lo que año con año se aprueba la Ley de Ingresos respectiva y se realizan una serie de

reformas fiscales, cuya finalidad esencial es la de conseguir que el Estado se allegue de recursos suficientes para destinarlos al gasto público.

En el Capítulo 7 de la presente investigación, se analizará la reforma fiscal para el año 2002 del Estado de Nuevo León, en relación con el impuesto sobre adquisición de inmuebles, con el fin de comprobar si contraviene o no a la Constitución Mexicana.

Capítulo 1. ANTECEDENTES

1.1 El impuesto sobre traslación de dominio en el Estado de Nuevo León.

El antecedente inmediato anterior del impuesto sobre adquisición de inmuebles en Nuevo León, es el denominado impuesto sobre traslación de dominio, el cual acorde a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León del año de 1981, gravaba la enajenación de bienes inmuebles ubicados en el Estado; las informaciones ad-perpetuam y las sentencias judiciales que impliquen reconocimiento de la posesión; la enajenación y el derecho o renta a perpetuidad de lotes en los cementerios; la adjudicación de bienes inmuebles en pago que se hiciera a una persona moral; la adquisición de inmuebles por fusión de sociedades; la adjudicación o dación en pago de bienes inmuebles por liquidación de persona moral, y el acto constitutivo del fideicomiso traslativo de dominio de bienes inmuebles.

Los sujetos del citado impuesto, eran los adquirentes de los bienes; los beneficiarios de las resoluciones judiciales, y los fideicomisarios tratándose del acto constitutivo del fideicomiso traslativo de dominio de bienes inmuebles.

En este impuesto se aplicaban diversas tasas de acuerdo con el valor gravable del inmueble o derecho objeto de la operación, en los términos que se precisan a continuación:

Si no excedía de \$200,000.00 se le aplicaba la tasa del 2%.

Si excedía de \$200,000.00 pero no de \$500,000.00 la tasa del 3%.

Si excedía de \$500,000.00 pero no de \$750,000.00 la tasa del 4%.

Mayores de \$750,000.00 se le aplicaba la tasa del 5% (6) (sic).

Para la determinación del valor gravable del impuesto sobre traslación de dominio, acorde a lo que establecía el artículo 25 del mencionado ordenamiento legal, se debían seguir las reglas siguientes:

I.- El impuesto se calculaba tomando el valor más alto entre el declarado en la operación, el del avalúo de institución de crédito autorizada para operar por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el indicado en el certificado de valor actual real que expedía la Tesorería General del Estado. En operaciones que fueran menores a \$50,000.00 para el cálculo del impuesto se tomaba el valor más alto entre el declarado en la operación y el indicado en el certificado de valor actual real.

II.- En los contratos que tenían por objeto enajenaciones recíprocas de inmuebles, el impuesto se causaba únicamente sobre los bienes que tuvieran mayor valor entre los que entregara cualquiera de los contratantes.

III.- Por cada escritura relacionada con el objeto del impuesto, que expidieran los notarios, corredores, jueces y demás fedatarios que por disposición legal tuvieran funciones notariales, se encontraban obligados a formular una nota de traslación de dominio, liquidando o declarando el monto del impuesto o la no causación del mismo.

En el año de 1982 el impuesto sobre traslación de dominio fue suspendido con motivo de la declaratoria de coordinación fiscal que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto al impuesto sobre adquisición de inmuebles, la cual más adelante se analizará.

Los artículos 22 al 28 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, que regulaban el impuesto sobre traslación de dominio, fueron derogados por el Decreto número 132, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 156, de fecha 29 de diciembre de 1995.

1.2 La Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

El 27 de diciembre de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, que entró en vigor el 1 de enero de 1980, cuyo objeto era gravar la adquisición de inmuebles que consistieran en el suelo, o en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicados en el territorio nacional, así como los derechos relacionados con los mismos.

Este impuesto se calculaba aplicando la tasa del 10% al valor del inmueble después de reducirlo en 10 veces el salario mínimo general diario vigente, elevado al año, de la zona económica a que correspondía el Distrito Federal.

La mencionada ley regulaba los supuestos por los cuales no se pagaría el impuesto, tales como en las adquisiciones hechas por las instituciones de asistencia y beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia; en las adquisiciones que se realizaran al constituir o disolver la sociedad conyugal; en las adquisiciones realizadas por los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en caso de reciprocidad, entre otros.

Asimismo, en su artículo 9º se preveía la posibilidad de que los estados se coordinaran con la Federación estableciendo un impuesto estatal o

municipal con características similares al federal, suspendiéndose la aplicación de este último, situación que más adelante se analizará.

A partir del 1º de enero de 1996, quedó abrogada la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, de conformidad con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

1.3 La coordinación fiscal en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles entre la Federación y las entidades federativas.

Como ya se expuso, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1982, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió la declaratoria de coordinación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles con el Estado de Nuevo León, por medio de la cual se suspende la aplicación de la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles en el territorio del Estado a partir del 1 de enero de 1982, siempre y cuando el impuesto establecido por el Estado cumpliera con los requisitos establecidos en el artículo 9º de la mencionada Ley.

El artículo 9º de la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, definía la mecánica de coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales en cuanto a este impuesto, mismo que se transcribe a continuación:

"Artículo 9º.- A solicitud de los Estados, la Federación se coordinará en materia de este impuesto suspendiendo la aplicación de esta Ley, en el territorio del estado solicitante.

La coordinación estará condicionada a que el impuesto local o municipal que grave las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles, independientemente del nombre con que se le designe, reúna los siguientes requisitos:

I. Que el objeto del impuesto sea la adquisición o la enajenación, la celebración o la inscripción de contratos que impliquen traslación de dominio de inmuebles, siempre que una misma operación no se grave dos veces.

II. Que las exenciones sean las mismas que las establecidas en esta Ley, incluyendo la de los bienes que adquiera la Federación para formar parte del dominio público, así como los que adquieran los estados extranjeros en caso de reciprocidad.

III. Que la base se determine en la misma forma que en el impuesto que establece esta Ley o conforme avalúo o de acuerdo al valor catastral, o el que resulte mayor de éstos.

IV. Que la tasa incluyendo el efecto de los impuestos adicionales, no sea mayor que la que establece esta Ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los Estados que cumplan o dejen de cumplir los requisitos establecidos en este artículo, la cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando se declare que la Ley que establece el impuesto estatal o municipal ha dejado de cumplir los requisitos señalados en este artículo, se restablecerá la aplicación de la presente Ley en la entidad de que se trate, la que se dará a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor 30 días después de la fecha de esa publicación. El Estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar coordinado en materia de este impuesto, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Distrito Federal queda coordinado en los términos de este artículo.”

Todo indica que la intención de la Federación al instituir la coordinación fiscal del impuesto sobre adquisición de inmuebles con los estados, fue la de uniformar las tasas de los impuestos locales que gravaban la adquisición de inmuebles, mediante un esquema que en la práctica resultaba forzoso, ya que política y económicamente no convendría a ningún estado que existieran dos impuestos, uno estatal y el otro federal. Posteriormente se consideró la necesidad de disminuir la tasa gradualmente del 10% hasta llegar al 2%, a fin de reducir la evasión fiscal que se daba en un grado considerable al tener una tasa alta, buscando también con esta disminución el no sufrir un menoscabo

en la recaudación, sujetando a los estados y municipios que estuvieran coordinados a que también la disminuyeran.

1.4. El impuesto sobre adquisición de inmuebles municipal.

Mediante el decreto número 156 emitido por el Congreso del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 30 de diciembre de 1981, se suspendió el impuesto sobre traslación de dominio y se adecuó la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, creándose el impuesto sobre adquisición de inmuebles para los Municipios del Estado de Nuevo León, el cual se encuentra regulado en el capítulo II BIS del mencionado ordenamiento legal.

Cabe señalar que la suspensión del impuesto sobre traslación de dominio y la creación del impuesto sobre adquisición de inmuebles municipal, derivó de la intención del Estado de Nuevo León de coordinarse con la Federación en materia de este impuesto.

En la actualidad el citado impuesto grava la adquisición de inmuebles que consistan en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicados en el territorio del Estado, aplicando la tasa del 2% a la base gravable, la cual consiste en el valor mayor que resulte entre el de operación y el catastral, en algunos casos se aplica una desgravación en la base, equivalente a 15 cuotas elevadas al año, siempre y cuando se adquiera una vivienda cuyo valor no exceda de 25 cuotas elevadas al año y el adquirente no posea otro inmueble en el Estado, y en otros el impuesto se paga mediante una tarifa única especial, en aquellas adquisiciones realizadas por personas de escasos recursos o por instituciones que cumplan con una finalidad social.

1.5 La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se reformó el artículo 115 Constitucional, dentro del cual y en relación con el tema que se analiza, se estableció la prohibición de que las leyes locales concedan exenciones o subsidios en relación con las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y los ingresos derivados por la prestación de servicios públicos, quedando exentos exclusivamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, por lo que dentro de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en el capítulo relativo al impuesto sobre adquisición de inmuebles, se establecieron en lugar de exenciones, tratamientos preferenciales en cuanto al pago del impuesto.

A efecto de una mejor exposición se transcribe el texto del artículo reformado en 1983:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
TÍTULO QUINTO. De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a). Agua potable y alcantarillado.
- b). Alumbrado público.
- c). Limpia.
- d). Mercados y centrales de abasto.
- e). Panteones.
- f). Rastro.
- g). Calles, parques y jardines.
- h). Seguridad pública y tránsito, e
- i). Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

- c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en

relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

a). El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b). El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

1.6 La reforma de 1991 a la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

Mediante disposición transitoria contenida en la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales para 1991, fue reformada la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, con la finalidad de que la tasa del 10% se fuera disminuyendo entre los años de 1991 y 1994, un 2% cada año hasta llegar a la tasa del 2%, lo que provocó que los estados que se encontraban coordinados con la Federación en este impuesto, disminuyeran también su tasa a fin de cumplir con los requisitos establecidos para su coordinación.

1.7. La abrogación de la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

Para tener mayor congruencia con los principios del federalismo y la autonomía de los municipios; la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles quedó abrogada a partir del 1º de enero de 1996.

Como consecuencia, los estados que se encontraban coordinados con la Federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles, ya no se encuentran obligados a cumplir con los requisitos que la ley federal les exigía.

1.8 La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional.

El 23 de diciembre de 1999, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se transcribe a continuación:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
TÍTULO QUINTO. De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de

suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los

particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b). Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d). Mercados y centrales de abasto;

e). Panteones;

f). Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i). Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados;

c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias;

IX. Derogada;

X. Derogada.”

Con la reforma transcrita anteriormente, se incorporan aspectos importantes para la definición del orden municipal de gobierno y de las competencias del ayuntamiento. De esta forma los municipios tienen una noción más clara y concreta del marco constitucional con que cuentan para el ejercicio de sus funciones.

A continuación se hará una breve explicación de cada una de las reformas al citado artículo constitucional:

Reforma de índole política

En la fracción I se establece que cada municipio será *gobernado* por un ayuntamiento de elección popular y directa, en lugar de la redacción anterior que decía *administrado*.

Esta modificación representa un avance que permite asentar con precisión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función del ayuntamiento en el municipio como orden gubernamental y *no sólo* como una entidad administrativa.

Reforma de índole jurídica

En la fracción II se garantizan los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos pues se amplía y se hace explícita la potestad que éstos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulan la organización de la administración pública municipal, así como para normar de manera directa las materias de su competencia.

Además se introduce la facultad del ayuntamiento para aprobar los reglamentos que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La fracción III establece la obligación del ayuntamiento para reglamentar los medios de impugnación y los órganos para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares.

Reforma en materia de servicios públicos y ecología

En la fracción III, se prevé la participación de los municipios en las materias ecológicas y de seguridad pública, y se incorpora la recolección de basura, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, así como lo concerniente a parques y jardines y su equipamiento.

En relación con el mismo tema, la reforma a la fracción V se refiere, entre otras cosas, a la administración municipal de zonas de reserva ecológica.

Reforma en el ámbito tributario

En la fracción IV, se limita el supuesto por el cual se confiere la exención en el pago de contribuciones, es decir, respecto de los bienes del

dominio público de la Federación, Estados y Municipios, con la condicionante de que dichos bienes sean destinados para los fines y propósitos de su objeto público.

Por otra parte, en virtud de la citada reforma los ayuntamientos en el ámbito de su competencia deben proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Asimismo, se confiere a las legislaturas locales la facultad de fiscalizar las cuentas públicas de los municipios, ya que anteriormente no se encontraba definida dicha atribución, sino que solamente se les otorgaba la facultad de revisar las mencionadas cuentas públicas.

También se precisa la facultad de los ayuntamientos de aprobar sus propios presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, así como la de ejercer en forma directa o bien por quien ellos autoricen, los recursos que integran la hacienda municipal, teniendo con esto libertad para administrar, organizar y planificar su hacienda pública.

Reforma en materia de desarrollo urbano

La fracción V otorga la facultad a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar en el ámbito de su competencia la utilización del suelo. De igual forma, la autoridad municipal intervendrá en la regularización de la tenencia de la tierra, en la creación de reservas ecológicas y en la formulación de programas de transporte público.

Asimismo, podrá celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

Reforma en materia de seguridad pública

La fracción VII del artículo 115, establece que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, más sin embargo acatará las ordenes del Gobernador del Estado en aquéllos casos en que éste lo juzgue como de fuerza mayor o de alteración grave del orden público.

De esta manera se delimita la jerarquía de mando sobre la fuerza pública municipal entre el Ayuntamiento y el Gobernador, particularmente en aquellos municipios que son asiento o capital de una entidad federativa. Al respecto cabe mencionar, que anteriormente el Gobernador del Estado tenía el mando de la fuerza pública en la capital de la entidad federativa, probablemente en razón de la inestabilidad social y política que se vivió en la etapa posterior a la revolución mexicana, es decir, servía como protección para el Gobernador en funciones el contar con el mando de la fuerza pública al menos en la sede del poder ejecutivo, ya que en caso de no contar con dicha potestad se podrían desatar con mayor facilidad levantamientos en contra del gobierno.

Reforma en materia de coordinación intergubernamental

En la fracción III se establece la posibilidad de que municipios de diferentes estados se asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones.

1.9. Situación actual del impuesto sobre adquisición de inmuebles en Nuevo León.

En el Estado de Nuevo León se realizaron una serie de reformas tanto en la Ley de Hacienda para los Municipios, como en la Ley de Catastro, con efectos a partir del año 2002, para las contribuciones que versen sobre la propiedad inmobiliaria.

En lo relativo al impuesto sobre adquisición de inmuebles, únicamente se modificó uno de los elementos que conformaban su base gravable, ya que anteriormente era determinada conforme al valor que resultara mayor de entre el contenido en el certificado de valor actual real y el de operación. El primero de éstos era expedido por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, en términos de lo dispuesto por el artículo 23 bis de la Ley de Catastro.

A partir del año de 2002, para efectos de la determinación de la base gravable del citado impuesto ya no se toma en consideración el valor contenido en el certificado de valor actual real, sino el valor catastral del predio.

A efecto de una mejor exposición de lo antes señalado, se transcribe en lo conducente el artículo 28 bis de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, tanto el que estaba en vigor antes de la mencionada reforma, como el ahora vigente:

"ARTICULO 28 BIS.- ...Para los efectos de esta ley, se considera base del impuesto el valor gravable del inmueble, que será el que resulte mayor entre el de operación y

el consignado en el certificado de valor actual real, que al efecto expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.”

“ARTICULO 28 BIS.- ...Para los efectos de esta ley, se considera base del impuesto el valor gravable del inmueble, que será el que resulte mayor entre el de operación y el valor catastral.”

Cabe señalar, que el valor contenido en el certificado de valor actual real que anteriormente conformaba el valor gravable del impuesto, no cumplía con el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV de nuestra carta magna, ya que algunos de sus elementos y el procedimiento para su obtención no se encontraban plenamente definidos en la Ley.

En efecto, la determinación del valor contenido en el certificado de valor actual real resultaba violatorio de la garantía de legalidad tributaria, en razón de que se dejaba al arbitrio de la autoridad administrativa, toda vez que ni en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, ni tampoco en la Ley de Catastro se establecía el procedimiento que señalara los elementos, bases, criterios o reglas que conformaban el citado valor actual real.

Otra de las cuestiones medulares que influyeron en que para la determinación del valor gravable del inmueble ahora se aplique el valor catastral, lo es que derivado de la citada reforma al artículo 115 constitucional, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios, se encuentran obligadas a adoptar las medidas conducentes a fin de que a partir del año 2002 los valores unitarios del suelo y de las construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones que

versen sobre la propiedad inmobiliaria, sean equiparables a valores de mercado.

En relación a lo anterior, las legislaturas locales en coordinación con los ayuntamientos procedieron al equiparamiento a valor de mercado de los valores unitarios del suelo y construcción, originando con esto que el valor catastral de los inmuebles fuera incrementado hasta empatarse con el valor comercial. Lo anterior ocasionó que tanto el valor catastral como el contenido en el certificado de valor actual real, tuvieran un valor similar, provocando que resultara innecesaria la aplicación del multicitado certificado de valor actual real, ya que en principio el valor catastral es equiparable al valor comercial de un inmueble.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, otra de las causas que originaron la desaparición del mencionado certificado, es que con las facultades constitucionales otorgadas a los ayuntamientos para aprobar y proponer al Congreso los valores unitarios del suelo y construcciones, originaron que tanto la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, la cual expedía el citado certificado, como la Dirección de Catastro, dejaran de tener competencia para proceder, en coordinación con los municipios, a formular los proyectos de las bases generales de valores por unidades tipo, sino que ahora los municipios son los únicos facultados para, en primer lugar, establecer los valores unitarios del suelo y construcciones de los inmuebles y, en segundo término, realizar la propuesta a las legislaturas locales de los citados valores, por lo que en consecuencia ahora tanto la mencionada Secretaría como la Dirección de Catastro carecen de facultades en materia de valorización de inmuebles.

En relación a lo anterior, cabe mencionar que el artículo cuarto transitorio del decreto 119, por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Catastro, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2001, estipula que cuando en las leyes estatales se haga referencia al valor actual real, al valor comercial o al valor que deba emitir la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado o la Dirección de Catastro, se entenderá que se refiere al valor catastral, resultando en consecuencia inaplicable para efectos de la determinación del valor de los inmuebles el valor consignado en el certificado de valor actual real.

Por último, es importante señalar que por mandato constitucional la autoridad competente para decretar los valores unitarios del suelo y de las construcciones de los inmuebles ubicados en el Estado, es el Congreso Local, previa propuesta que los ayuntamientos realicen de los mencionados valores.

Capítulo 2. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LOS TRIBUTOS

2.1 Fundamento constitucional.

En el artículo 31, fracción IV, constitucional la justicia fiscal encuentra su sustento, el cual en lo conducente establece lo siguiente:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos: ...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Derivado del análisis realizado al precepto constitucional antes transcrito, se desprende que dentro del mismo se encuentran establecidos los cuatro principios que conforman la materia tributaria, los cuales son legalidad tributaria, equidad, proporcionalidad y destino al gasto público.

El objeto del presente estudio es analizar, entre otras cosas, si los elementos esenciales del citado impuesto, se ajustan a los principios de equidad, proporcionalidad, legalidad tributaria y destino al gasto público, previstos por la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación de todo lo antes manifestado y dado que en el presente caso se analiza una contribución municipal del Estado de Nuevo León, es preciso mencionar que en la Constitución Política del Estado se encuentran regulados los mencionados requisitos constitucionales de los tributos dentro de su artículo 34, fracción IV.

2.2 Principio de legalidad tributaria.

Este principio consiste en que los elementos esenciales que conforman una contribución, es decir, el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago deben encontrarse establecidos en ley; lo anterior para el efecto de no dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de uno de estos elementos.

El autor Hugo Carrasco Iriarte señala que el principio de legalidad tributaria puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, *nullum tributum sine lege*, que significa *no hay tributo sin ley*.¹

Para cumplir cabalmente con el principio de legalidad tributaria, las contribuciones deben estar definidas en ley, considerada ésta tanto en el ámbito material como en el formal, de tal manera que los citados elementos esenciales estén precisados en la ley y no queden al arbitrio de la autoridad administrativa, de tal suerte que al contribuyente le baste la aplicación de la ley para obtener el impuesto a pagar.

A efecto de una mejor exposición del alcance y significado del mencionado principio de legalidad tributaria, consagrado en nuestra carta magna, nos permitimos transcribir lo que al respecto ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes tesis de jurisprudencia:

Séptima Época
Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 91-96 Primera Parte

Página: 172

IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: P.J. 77/99

Página: 20

LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL. Las argumentaciones encaminadas a poner de manifiesto en el juicio de amparo, la existencia de una violación a la garantía de legalidad tributaria consagrada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, deben examinarse previamente a las que también se esgriman respecto de la violación de

¹ Derecho Fiscal Constitucional, Hugo Carrasco Iriarte 4ª edición, editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. 2000, página 175.

las demás garantías de justicia fiscal de los tributos, dado que el principio general de legalidad constituye una exigencia de primer orden, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por una disposición legal anterior, por lo que de no respetarse, no podría considerarse equitativa y proporcional una contribución cuyos elementos no estén expresamente previstos en una ley formal y material.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 77/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Febrero de 1996

Tesis: P. XI/96

Página: 169

LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTIA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTE OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TERMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY. Lo que exige el principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, es que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precisen en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales. No se puede pretender que se llegue al absurdo de exigir que el legislador defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen un uso que revela que en el medio son de clara comprensión. De acuerdo con ello, expresiones como "uso doméstico", "uso no doméstico", "uso doméstico residencial", "uso doméstico popular" o "uso del sector público" son, por sí solas, comprensibles, sin que pueda aceptarse que su empleo en la ley sea violatorio del principio de legalidad tributaria, ni tampoco exigirse que en la sentencia que establece estas conclusiones se definan esas expresiones, exactamente por la misma razón. Además, si las autoridades administrativas al aplicar las disposiciones relativas se apartan del contenido usual de las expresiones al examinar en amparo

la constitucionalidad de las resoluciones relativas, la correcta interpretación de la ley bastaría para corregir el posible abuso, sin que ello pudiera significar que se hubieran delegado en las autoridades administrativas facultades legislativas y que, por ello, la ley fuera inconstitucional.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el seis de febrero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XI/1996 la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a seis de febrero de mil novecientos noventa y seis.

2.3 Principio de proporcionalidad.

El objetivo de este principio consiste en que los sujetos pasivos del impuesto deben contribuir en función de su respectiva capacidad contributiva, de manera que aporten una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos y capitales.

El tratadista Hugo Carrasco Iriarte establece que por proporcionalidad puede comprenderse que la norma fiscal debe ser general, sin excepciones; además, atendiendo a la capacidad económica de los contribuyentes.²

Así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis y criterios jurisprudenciales que se transcriben a continuación:

Octava Epoca
Instancia: Tercera Sala

² Derecho Fiscal Constitucional, Hugo Carrasco Iriarte 4ª edición, editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. 2000.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII, Febrero de 1991

Tesis: 3a./J. 4/91

Página: 60

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. SON REQUISITOS DE NATURALEZA DISTINTA CON LOS CUALES DEBEN CUMPLIR LAS LEYES FISCALES. La proporcionalidad y equidad que deben cumplir las leyes fiscales, conforme a la fracción IV de artículo 31 de la Constitución, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Tesis de Jurisprudencia 4/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el catorce de enero de mil novecientos noventa y uno. Cinco votos de los señores ministros: Presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P./J. 109/99

Página: 22

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que

todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 109/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Epoca

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Octubre de 2000

Tesis: 1a. XXV/2000

Página: 253

PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PRINCIPIO DE. IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES. La Suprema Corte de Justicia ha sostenido en términos generales que el principio de proporcionalidad tributaria radica medularmente en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos. De conformidad con el citado principio constitucional los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos, mediante el establecimiento de tarifas progresivas. Ahora bien, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales reviste características particulares, porque el legislador no toma en cuenta la capacidad contributiva total del contribuyente, en tanto que el hecho imponible lo constituye la transmisión patrimonial y la base imponible la conforma exclusivamente el valor de la parte del patrimonio que se adquiere y al que se le aplica la tarifa correspondiente. De ahí que el principio de proporcionalidad en este impuesto se cumpla cuando el sujeto pasivo tributa en proporción a su propia capacidad, en relación directa con la parte del patrimonio adquirido, aplicando al valor la tarifa correspondiente.

2.4 Principio de equidad.

Este principio instituye que al quedar establecida en ley una contribución, ésta deberá otorgar a los contribuyentes de la misma un trato igual para los iguales y desigual a los desiguales, debiendo ser valorizada dicha igualdad, en relación a las hipótesis de causación, de ingresos gravables, deducciones permitidas y plazos de pago, entre otros.

Es importante mencionar lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de este principio, en las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Marzo de 2000
Tesis: P./J. 24/2000
Página: 35

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número 24/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Junio de 1997

Tesis: P./J. 42/97

Página: 36

EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES. El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 42/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Junio de 1997

Tesis: P./J. 41/97

Página: 43

EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 41/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

2.5. Principio de destino al gasto público.

Según lo establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, todas las contribuciones deben estar destinadas al gasto público, es decir, todos los ingresos que obtiene el Estado derivados de las contribuciones, deben ser erogados por éste para cumplir con las funciones públicas que como Estado tiene a favor de la población.

Dino Jarach considera que “los gastos públicos constituyen erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir bienes y servicios públicos; o para adquirir bienes de consumo a distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución directamente a los consumidores; o bien para transferir el dinero recaudado con los recursos a individuos o empresas, sin ningún proceso de producción de bienes o servicios”.³

Por su parte el tratadista en materia fiscal Héctor Villegas sostiene que “son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas”.⁴

Asimismo, es necesario mencionar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en relación con el principio de Destino al Gasto Público, acorde con las siguientes tesis de jurisprudencia:

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

³ Jarach, Dino. Op. Cit P. 169. Sistema Fiscal Federal.

⁴ Villegas Héctor. Op. Cit. O. 51. Sistema Fiscal Federal.

SEGURO SOCIAL, LEY DEL. AUNQUE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECÍFICA. El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, pero a su vez consignó el derecho de éstos a que dicha contribución se realizara de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. Es decir, el Constituyente de 1917 plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de las funciones que le están encomendadas, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia la forma y medida en que los individuos y los grupos que integran la sociedad deben contribuir. Así, es el legislador ordinario quien, respetando las bases fundamentales de nuestra Constitución Política, debe definir cuáles son las contribuciones que en cada época existirán de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, la evolución de la administración pública y las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y el mantenimiento de servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad. En efecto, el legislador ordinario ha otorgado a los capitales constitutivos el carácter fiscal, expresamente en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social; además, los capitales constitutivos participan actualmente de todas las características propias de una relación jurídica tributaria, a saber: 1) el sujeto activo de la relación es un ente público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que si bien tiene personalidad jurídica y patrimonio propios diversos a los del Estado, fue creado por éste, forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal y realiza una función que al Estado le compete: la del servicio público de seguridad social; 2) es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado, en virtud de su poder de imperio, para todo aquel que se coloque en la hipótesis normativa, pues ni el patrón ni el trabajador tienen la opción de no acogerse al sistema de seguridad social; 3) es una obligación que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo: la Ley del Seguro Social; 4) el instituto encargado de la prestación de este servicio público está dotado por la ley de facultades de investigación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que deriven de aquélla, así como para, en su

caso, determinar, fijar en cantidad líquida y cobrar las contribuciones relativas, mediante el procedimiento administrativo de ejecución (artículos 240, fracción XVIII, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social); 5) los ingresos que por virtud de tales aportaciones se recaudan, son para sufragar el gasto público, en tanto se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado, de una necesidad colectiva y quedan comprendidos dentro de la definición que de tal concepto da la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y si bien pasan a formar parte del patrimonio del organismo descentralizado, no se funden con el resto de los ingresos presupuestarios, por destinarse a un gasto especial determinado en la ley que los instituye y regula, lo que se deriva de su naturaleza que responde a una obligación de carácter laboral, pero que para prestarse con mayor eficacia y solidaridad ha pasado al Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior no quita a los capitales constitutivos su destino al gasto público, pues nuestra Constitución no prohíbe que las contribuciones se apliquen a un gasto público especial, sino a un fin particular. Consecuentemente, si tales capitales constitutivos tienen naturaleza fiscal, es decir, son contribuciones en términos de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, los mismos están sujetos a los requisitos de proporcionalidad y equidad que en tal precepto se establecen.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de mayo en curso, aprobó, con el número 38/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y siete.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P./J. 100/98

Página: 199

INFONAVIT. LOS ARTÍCULOS 5o. Y 29, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL INFONAVIT, REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, NO VIOLAN EL PRINCIPIO TRIBUTARIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO. La reforma de los artículos 5o. y 29, fracción II, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en cuanto establecen que las aportaciones

patronales formarán parte del patrimonio de los trabajadores y no del instituto, no violan el principio tributario de destino al gasto público, consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional pues, de esta forma, por una parte, se garantiza que todo trabajador resulte beneficiado con las aportaciones patronales, aunque no llegue a hacer uso de los créditos que la administración del Fondo Nacional de la Vivienda otorgue a los trabajadores, es decir, se consigue con ello un beneficio directo y total para la clase trabajadora, lo cual repercute en un beneficio social que tiende a lograr las condiciones de bienestar deseadas para la población y, si bien en este aspecto podría no quedar comprendido, con rigor técnico, dentro del concepto de gasto público, sin embargo ello se encuentra claramente sustentado en la fracción XII del apartado A, artículo 123 de la Constitución de igual rango que el artículo 31, fracción IV y, además, de aplicación preferente en cuanto a los problemas abordados, por ser la norma constitucional específica que regula las aportaciones de seguridad social. Por otra parte, al preverse la administración de tales aportaciones por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores hasta en tanto se actualicen las hipótesis legales de entrega al trabajador, se están destinando al servicio público de previsión social en beneficio de la población, ya que la administración de dichos recursos permite el otorgamiento de un sistema de financiamiento barato para la adquisición de habitaciones en términos de lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la propia Constitución, respetándose en este aspecto, además, el principio de la fracción IV de su artículo 31 que exige que las contribuciones se destinen al gasto público.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de diciembre en curso, aprobó, con el número 100/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

Capítulo 3. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

3.1 La autonomía hacendaria municipal.

En la fracción IV del artículo 115 constitucional se otorga la facultad a los municipios de administrar libremente su hacienda, es decir, la potestad de administrar, recaudar y erogar, todas y cada una de las contribuciones, ingresos, así como los rendimientos derivados de su patrimonio, que las legislaturas locales establezcan dentro de la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado.

Con relación a lo anterior, es necesario mencionar que los ingresos municipales son aprobados por el Congreso Local por medio de la Ley de Ingresos para los Municipios, y los egresos son determinados por cada uno de los ayuntamientos mediante el presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles.

3.2 Los ingresos municipales.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV de la Constitución Mexicana, “los ingresos municipales se conforman de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.”

Cabe mencionar que los municipios pueden celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

“b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.”

“c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”

3.3 Prohibición de exenciones.

Dentro de la fracción IV del artículo 115 se establece la prohibición de que las leyes federales y estatales establezcan exenciones o subsidios en relación con las contribuciones municipales. Señalando que sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y los Municipios, siempre y cuando tales bienes sean destinados para fines administrativos o propósitos de su objeto público.

3.4 Facultades y obligaciones de los ayuntamientos.

Derivado de la mencionada reforma constitucional del año de 1999, los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones que versen sobre la propiedad inmobiliaria.

En virtud de lo anterior, los ayuntamientos de los Municipios del Estado de Nuevo León, a más tardar en marzo de 2001 debieron realizar la propuesta al Congreso del Estado de Nuevo León, de las cuotas y tarifas aplicables a

impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, así como de los valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones que versen sobre la propiedad inmobiliaria.

De la simple lectura del decreto número 177 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 26 de diciembre de 2001, no se advierte que las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios del suelo y construcción, hayan sido aprobados por el Congreso del Estado a propuesta de los ayuntamientos.

En efecto, si bien es cierto las cuotas y tarifas aplicables al impuesto sobre adquisición de inmuebles, así como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones, han sido aprobados por el Congreso del Estado, también lo es que no han sido propuestos por los ayuntamientos, situación que contraviene a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Mexicana.

No es óbice para lo anterior, la circunstancia de que al aprobarse las tasa y tarifas, no era necesario que fueran aprobadas por los ayuntamientos, ya que con motivo de la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Mexicana, deben ser propuestas por los ayuntamientos y aprobadas por la legislatura local.

Por último, cabe señalar que los ayuntamientos tienen la facultad de ejercer en forma directa los recursos que conforman la hacienda pública municipal, o bien, por quien ellos autoricen con base en la ley.

3.5 Artículos transitorios de la reforma de 1999.

Dentro del decreto por medio del cual se reforma el mencionado artículo 115 de la Constitución Mexicana, publicado el jueves 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, se contienen algunos artículos transitorios los cuales establecen lo siguiente:

" ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes:

ARTÍCULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

.....

ARTÍCULO QUINTO. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad."

De los artículos transitorios antes transcritos, podemos advertir lo siguiente:

- 1.- El mencionado decreto entró en vigor el 23 de marzo de 2000;
- 2.- Los estados debieron adecuar sus constituciones y leyes a más tardar el 23 de marzo de 2001 y;
- 3.- Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios, debieron haber adoptado medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de

base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sean equiparables a valores de mercado, procediendo también, en su caso, a realizar las modificaciones necesarias a las tasas aplicables a dichas contribuciones, a fin de que se ajusten a los principios de proporcionalidad y equidad.

El Estado de Nuevo León ha cumplido con la obligación de adecuar su Constitución Local, derivada de la citada reforma al artículo 115 Constitucional. El artículo 119, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, hace constar el cumplimiento dado por el Estado a la reforma en comento, el cual en lo conducente señala lo siguiente:

“Artículo 119.-

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria...”

En efecto, el Estado de Nuevo León, ha cumplido con la obligación de adecuar su Constitución Local y sus leyes estatales, a fin de equiparar los valores unitarios del suelo a valor de mercado; más sin embargo no se han realizado las modificaciones necesarias para que las tasas aplicables a las contribuciones municipales se ajusten a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, ni tampoco los ayuntamientos han realizado la propuesta de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en abierta contravención a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

Capítulo 4. EL HECHO IMPONIBLE DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES Y EL SUJETO PASIVO DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA

Uno de los elementos esenciales de las contribuciones, es el hecho imponible, toda vez que constituye el acto o actividad que grava una contribución.

En lo referente al impuesto sobre adquisición de inmuebles, como su nombre lo indica, el hecho generador de dicha contribución es la adquisición de inmuebles que consistan en el suelo y las construcciones adheridas a él ubicados en el territorio del Estado de Nuevo León, así como los derechos relacionados con los mismos; por lo que es importante conocer qué se entiende por adquisición para efectos del citado impuesto.

El artículo 28 bis-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, establece los supuestos de los cuales deriva la adquisición gravada por el impuesto sobre adquisición de inmuebles, los que se precisan a continuación:

I.- Todo acto por medio del cual que se transmita la propiedad, incluyendo la donación que se realice entre ascendientes y descendientes, entre adoptante y adoptado, así como la aportación a toda clase de asociaciones o sociedades.

II.- La compra-venta en la que el vendedor se reserve la propiedad, aún cuando la transferencia se realice con posterioridad.

III.- La promesa de adquirir un inmueble, cuando se establezca que el futuro comprador entrará en posesión de los bienes o que el futuro vendedor

recibirá el precio de la venta o parte de él antes de que se celebre el contrato prometido.

IV.- La cesión de derechos del comprador o del futuro vendedor de un inmueble.

V.- La fusión o escisión de sociedades en las cuales se adquiriera un inmueble, salvo lo dispuesto en el Código Fiscal del Estado en esta materia.

VI.- La dación en pago y la liquidación, reducción de capital, pago en especie de remanentes, utilidades o dividendos de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles.

VII.- La constitución de usufructo, transmisión de éste o de la nuda propiedad, así como la extinción del usufructo temporal.

VIII.- La prescripción adquisitiva.

IX.- La cesión de derechos del heredero o legatario cuando dentro del haber hereditario haya inmuebles.

X.- Enajenación a través de fideicomiso, en los términos del Código Fiscal del Estado, salvo que se derive de la ejecución de un fideicomiso que se haga a favor del fideicomisario designado al constituirse el mismo, o de los adquirentes de los derechos del fideicomisario por cualquier título, siempre y cuando en la constitución o adquisición se haya pagado el impuesto.

XI.- En las adquisiciones, derechos o renta a cualquier plazo, de los lotes en los panteones.

XII.- La realizada mediante la celebración de poderes irrevocables para actos de dominio siempre y cuando el apoderado no lo ejerza en el término de seis meses.

XIII.- En las permutas se considerará que hubo dos adquisiciones.

XIV.- En las adquisiciones realizadas a través de arrendamiento financiero.

Ahora bien, como ha quedado analizado en líneas anteriores el hecho generador del impuesto constituye la adquisición de inmuebles en el territorio del Estado que consistan en el suelo o las construcciones adheridas a él, así como los derechos relacionados con los mismos, por lo que es necesario precisar quiénes son los sujetos del impuesto, otro de los elementos esenciales de la mencionada contribución.

Los sujetos de una contribución, son aquellas personas físicas o morales que realicen el supuesto normativo previsto en la ley, es decir, que realicen los actos o actividades que grava una determinada contribución.

El artículo 28 bis de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, establece que los sujetos del impuesto, son aquellas personas físicas o morales que efectúen el hecho imponible de la contribución, es decir, que adquieran inmuebles que consistan en el suelo o las construcciones adheridas a él, ubicados dentro del territorio del Estado de Nuevo León, siempre y cuando dicha adquisición encuadre dentro de los supuestos que se consideran como adquisición para efectos del impuesto en comento.

Capítulo 5. ANÁLISIS A LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES

5.1 La base gravable del impuesto.

El artículo 28 bis-1 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, establece en su segundo párrafo, lo que se considera como base del impuesto, la cual es el valor gravable del inmueble, que será el valor que resulte mayor entre el de operación y el valor catastral.

De lo anterior podemos advertir que la determinación de la base gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles, resulta del comparativo realizado al valor de operación y al valor catastral, y el que resulte mayor será el valor gravable del impuesto.

Entrando al análisis del primero de los elementos que se toman en consideración para determinar la base gravable del impuesto, tenemos al valor de operación, es decir, aquél valor que determinen las partes que intervengan en la transmisión del inmueble, cualquiera que sea el supuesto de adquisición establecido por el artículo 28 bis-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

Al establecerse que uno de los elementos para la determinación de la base gravable del impuesto, es el valor de operación, se pudiera considerar que las partes que realicen el acto mediante el cual se transmita la propiedad de un inmueble, pueden establecer un valor de operación bajo, a fin de que el impuesto a cargo del adquirente le resulte menor, lo cual puede resultar atractivo cuando son remotas las posibilidades de una acción de fiscalización exitosa y la disminución en el valor declarado no repercute en otras

contribuciones. Más sin embargo, la limitación que se presenta es que la determinación de la base gravable del impuesto, procede del comparativo entre el valor de operación y el valor catastral, y éste último derivado de la reforma al artículo 115 de la Constitución Mexicana de 1999, se debe encontrar actualizado a valor de mercado, aunado a que es *determinado* por una autoridad y no por el contribuyente, circunstancia que disminuye las posibilidades de evadir el pago del impuesto.

Ahora bien, debido a la forma práctica por medio de la cual se determina la base gravable del impuesto, se obtiene como resultado el disminuir la evasión fiscal que se origina cuando la complejidad de la legislación fiscal desalienta su cumplimiento, ya que en el caso del impuesto sobre adquisición de inmuebles es sencillo para el contribuyente calcular y pagar el impuesto a su cargo.

En cuanto a la fiscalización del pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles, los municipios, no obstante que cuentan con facultades para fiscalizar, casi no la realizan, por carecer de la estructura para hacerlo y por razones de índole políticas.

El segundo de los elementos que se toman en consideración para determinar el valor gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles, es el valor catastral, el cual es determinado con base en los valores unitarios del suelo y construcción del inmueble que aprueben la legislatura local a propuesta de los ayuntamientos.

5.2 El Catastro.

Etimológicamente la palabra catastro proviene del latín medieval "*Capitastrum*", de donde derivó la palabra "*Catastrum*", que significa: registro de parcelas gravables.⁵

Para el autor De Giuli, el catastro es el complejo de operaciones que tienen por objeto regular la producción y las rentas de los bienes inmuebles y las personas a las que pertenecen, con el fin de repartir el impuesto en proporción a los bienes que cada uno posee.

El Diccionario de Derecho del autor Rafael de Pina Vara, establece que el término Catastro significa: Censo o padrón estadístico de fincas rústicas o urbanas.

El catastro tributario, acorde a lo señalado por el tratadista Armando Porras y López, es la colección de expedientes en donde constan los sujetos pasivos del impuesto, la naturaleza de la empresa y el giro.

El catastro fiscal consiste en el registro o control de los bienes inmuebles ubicados en una demarcación territorial específica (Estado de Nuevo León), y que contiene la localización de dichos inmuebles, extensión, transferencias, nombre del actual propietario y de los anteriores y en general los elementos necesarios para poder evaluarlos y aplicar las tarifas correspondientes a los gravámenes (contribuciones) que recaen sobre los propietarios o poseedores de los mencionados inmuebles.

⁵ Hacia un Modelo de Tributación Inmobiliaria. Humberto Morales Hernández. INDETEC 2000.

En nuestra entidad federativa, como en la de la mayoría de las que conforman la República Mexicana, la función que desempeña el área de Catastro es la de elaborar en coordinación con los Municipios los trabajos de limitación de regiones de cada Municipio del Estado, dividiéndolo en zonas urbanas y rústicas; así mismo, dicha dependencia lleva el registro, control y actualización del padrón catastral, utilizando con el apoyo de los municipios, la fotogrametría u otros métodos técnicos de medición y cálculo individual o masivo, a través de los cuales se pueda conocer la ubicación, medidas y colindancias del predio, las construcciones existentes y demás características del mismo, así como los datos del propietario o poseedor del inmueble. Además, dicha dependencia establece las normas técnicas para la formación, mejoramiento y conservación de los registros catastrales, para el control y valuación en materia inmobiliaria.

Cabe señalar que la Dirección de Catastro del Estado de Nuevo León, a fin de tener un mejor control de todas y cada una de las características y de los elementos precisados en el párrafo que antecede, le confiere un número de expediente catastral a cada uno de los inmuebles registrados en el Estado.

5.3 El Sistema de Valuación Catastral mediante Tablas de Valores Unitarios del Suelo y de la Construcción.

Es necesario señalar que en la determinación del segundo de los elementos que se emplean para establecer la base gravable del impuesto, es decir, el valor catastral, se utilizan los valores unitarios del suelo y de la construcción que tengan los inmuebles, contenidos en las tablas de valores aprobadas por el Congreso del Estado, a propuesta de los Ayuntamientos, de conformidad con lo establecido en la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Mexicana.

Los valores unitarios de suelo y construcción, consisten en el valor que tenga la unidad tipo, es decir, el valor que se tenga por metro cuadrado de suelo o de construcción. En lo referente a la construcción, en algunos casos la unidad tipo también podrá ser el metro cúbico, según las dimensiones y zonas de ubicación del predio.

En virtud del mandato establecido en la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, mediante el cual se dispone que las legislaturas de los estados en coordinación con los municipios, adoptarán las medidas conducentes para que los valores unitarios del suelo que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sean equiparables a valor de mercado; el artículo 18 de la Ley de Catastro del Estado establece que el valor catastral es el equiparable al valor comercial.

Uno de los factores que pudieron haber motivado el equiparamiento de los valores unitarios del suelo de los inmuebles a valor comercial, es que con motivo de la disminución en la tasa del impuesto, la recaudación se fuera reduciendo, por lo que los estados se vieron en la necesidad de incrementar la base gravable para lograr la compensación en su recaudación.

Otra de las razones por las cuales se equiparó el valor catastral a valor de mercado, pudiera ser la situación de que en algunos Estados de la República, existe una subvaluación en el valor catastral de los inmuebles con relación a su valor comercial, tal y como acontece en el Estado de Nuevo León.

Ahora bien, una vez que se ha realizado una breve explicación de lo que constituye la unidad tipo que conforma el valor catastral de los inmuebles,

entraremos al estudio de las tablas de valores unitarios del suelo y de la construcción, las cuales, como ya ha quedado precisado con anterioridad, son propuestas por los ayuntamientos a las legislaturas locales para su debida aprobación.

La propuesta y aprobación de las mencionadas tablas de valores unitarios del suelo y construcción encuentra sustento legal en lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Mexicana, 119, tercer párrafo de la Constitución del Estado de Nuevo León, 21 bis-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, así como en los artículos 7º, 17, 20 y 23 de la Ley de Catastro del Estado.

Entraremos al análisis de la tabla de valores unitarios del suelo y construcciones del Municipio de Escobedo, Nuevo León, aprobada por el Congreso del Estado mediante el decreto legislativo número 144, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2001, con el objetivo de establecer si es contraria o no a la Constitución Mexicana, la cual se agrega como anexo en la presente investigación.

En lo referente a la clasificación de los tipos de construcción, se realiza una distinción en industrial y comercial, casa habitación, cines, silos y cobertizo, distribuyendo los tipos de construcción en categorías.

Las categorías específicas otorgadas a los mencionados tipos de construcción, clasifican los inmuebles acorde con el tipo de uso o giro comercial que tengan. Estas categorías contienen una serie de irregularidades, ya que conforman los elementos en cuanto al tipo de giro o uso comercial de una manera generalizada, sin definir cada uno de los elementos que se toman

en consideración para realizar dicha clasificación, dejando al contribuyente en estado de incertidumbre jurídica, dado que no conoce la forma cierta de determinar uno de los elementos que conforman la base gravable de la contribución, y en consecuencia se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación del tipo de construcción de los inmuebles, lo cual se traduce en una violación al principio de legalidad tributaria.

En relación con lo antes señalado, en el caso de que algún inmueble no encuadre en alguna de las categorías de la construcción, como por ejemplo, un teatro, el cual aun cuando puede considerarse que su tipo de construcción es similar a la de cines, sin embargo, dentro de las categorías previstas en las tablas no se prevén los edificios destinados a teatros, por lo que al no encontrarse establecido en ley su determinación, se deja al arbitrio de la autoridad administrativa, o bien el inmueble no quedaría gravado, en virtud de que no se podría valorizar la construcción.

Las tablas de valores de la construcción contienen elementos constructivos principales, los cuales conforman un determinado tipo de construcción; sin embargo la construcción de una sala cinematográfica con techo de lámina de fierro, no encuadra en las clasificaciones de cines tipo L o L-1, toda vez que le falta uno de los elementos contenidos en la clasificación, o bien un cine con cielo falso, con estructura de concreto con regular acabado y sin sistema de clima artificial, tiene elementos del tipo L y del L-1, es decir, no cuenta con una clasificación definida en la ley, lo que se traduce en un conculcamiento a los principios de equidad y legalidad tributaria, en virtud de lo siguiente:

1.- Un inmueble que no encuadre en una de las clasificaciones de los elementos constructivos principales establecidos en la tabla de valores de la

construcción, no tendría una valorización de la construcción, lo que produciría que su base gravable fuera distinta que la de otro predio al que sí se estuviera valorizando la construcción; situación que originaría un impuesto a cargo mayor para el propietario del inmueble que se este tomando en cuenta la construcción, respecto del que no encuadra en ninguna de las clasificaciones resultando dicho tratamiento inequitativo, ya que ambos inmuebles tienen construcción, es decir, se encuentran en situación de igualdad, más sin embargo uno tributa en forma diversa que el otro, por el hecho de que para uno de ellos no se encuentra establecida la valorización de su construcción.

2.- Ahora bien, al no encontrarse definidos en ley los elementos constructivos principales de un inmueble, puede considerarse que se deja al arbitrio de la autoridad administrativa, la determinación del valor de la construcción, que a su vez conforma la base gravable del impuesto.

Continuando con el análisis de las multicitadas tablas de valores de la construcción, se desprende que otro de los elementos por medio de los cuales se clasifican, es la subdivisión de las construcciones en categorías para su valorización, dentro de una supuesta zona 2. Al respecto, es necesario establecer que en ningún precepto legal, tanto de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado como en la Ley de Catastro, se encuentra establecido algún tipo de zona y sus características para la valorización de la construcción.

Es importante señalar que antes de las reformas para el año de 2002 la Ley de Catastro en su artículo 15, para efecto de determinar las bases generales de valores por unidades tipo aplicables a la construcción, dividía el Estado en cinco zonas catastrales y establecía que podrían aplicarse a todos los Municipios que se encuentren comprendidos en la zona respectiva; pero en

virtud de la reforma constitucional de 1999, el mencionado artículo fue modificado en su totalidad omitiendo la clasificación por zonas.

En lo referente a la clasificación de las construcciones en una Zona 2, puede considerarse que ésta, no obstante no estar prevista en ningún ordenamiento legal, al ser única, aplica para todas las construcciones ubicadas en el Municipio de Escobedo, por lo que considero que no contraviene a los principios de justicia y legalidad fiscal.

La subdivisión de las construcciones por categorías "PRIMERA, SEGUNDA y TERCERA" para determinar el valor unitario de la construcción, contraviene al principio de legalidad tributaria, en virtud de que no se precisan qué elementos o circunstancias se toman en consideración para realizar tal distinción, por lo que se deja al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación del valor de la construcción de acuerdo con el tipo de categoría que la autoridad administrativa arbitrariamente designe.

En el presente caso, si no existe sustento legal alguno en el que se establezca el procedimiento, los elementos o factores que se tomarán en consideración para proceder a la clasificación del valor unitario de la construcción por categorías, evidentemente se deja al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación del valor de la construcción, ya que si bien es cierto la legislatura local aprobó las tablas de valores de la construcción, también lo es que no estableció la forma en que se aplicará la distinción en el valor de la construcción por categorías, resultando esto violatorio del principio de legalidad tributaria.

Ahora bien, la subdivisión de construcciones por categorías es inequitativa, toda vez que, a manera de ejemplo, a dos construcciones de casa habitación ubicadas en la misma zona, a una se le confiere una determinada clasificación y en consecuencia valorización, y a la otra una diversa, circunstancia que es inequitativa, ya que sin justificación o razonamiento objetivo se realiza tal distinción.

Cabe mencionar que de la simple lectura de los valores unitarios del suelo y construcciones del Municipio de Escobedo, se advierte que establecen una serie de elementos para la determinación de los mencionados valores que no se encuentran plenamente definidos, ya que los mismos en la mayoría de los casos son generalizados, traduciéndose esto en dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de uno de los elementos que conforman el citado impuesto, es decir, la base gravable de la contribución, contraviniéndose con esto al principio de legalidad tributaria previsto en la *fracción IV del artículo 31 Constitucional*.

En efecto, de la simple lectura de la mencionada tabla, se desprende que se establecen conceptos oscuros y generalizados, tales como "moderno mínimo", "MUN", "valconst", "zona 2", "categoría primera", "segunda" y "tercera", "prefabricada", "antiguo mínimo", "construcciones económicas", "salas cinematográficas" "1ª por M2" y "2ª por M2", sin especificar en ley en qué consisten o qué interpretación se les debe de dar, en razón de que, a manera de ejemplo, establecen el concepto de "moderno mínimo", el cual resulta ser generalizado, toda vez que no se establece qué factores se tomarán en consideración para establecer a qué tipo o clase de construcción debe considerarse como tal, o bien qué elementos de la construcción se deben considerar para que sea "moderno mínimo", dejándose en consecuencia al

contribuyente en un completo estado de indefensión, inseguridad e incertidumbre jurídica, ya que la autoridad administrativa, para determinar los mencionados valores, clasifica las construcciones, tomando en consideración a su libre apreciación la interpretación de estos elementos, contraviniendo al mencionado principio de legalidad tributaria.

Cabe recalcar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no se contraviene al principio de legalidad tributaria si los elementos esenciales de las contribuciones se encuentran establecidos en ley, siendo únicamente necesario, que los términos y palabras utilizadas en la ley sean claros, de manera tal que cualquier persona de entendimiento ordinario alcance a entender su significado, no siendo obligación que el legislador defina como si fuera un diccionario cada una de las palabras establecidas en la norma, circunstancia que no acontece en las tablas de valores del Municipio de Escobedo, ya que de su análisis se advierte la incompreensión de los conceptos "moderno mínimo", "MUN", "valconst", "zona 2", "categoría primera", "segunda" y "tercera", "prefabricada", "antiguo mínimo", "construcciones económicas", "salas cinematográficas" "1ª por M2" y "2ª por M2".

Lo anterior se sustenta con la tesis de jurisprudencia "LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTE OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se menciona en el capítulo 2 de la presente investigación al analizar el principio de legalidad tributaria.

Asimismo, y continuando con el estudio de los valores unitarios de la construcción, en lo referente a la clasificación que se realiza por medio de categorías, se advierte que en cuanto a los edificios de gobierno federal,

estatal y municipal, las mencionadas tablas establecen que se hará una valorización individual, omitiendo en consecuencia establecer el valor unitario de la construcción de los edificios propiedad del gobierno federal, estatal y municipal, resultando a todas luces concultario del principio de equidad tributaria establecido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que otorga un tratamiento desigual para los iguales, en virtud de que en el supuesto de que algún contribuyente adquiriera la propiedad o posesión de un inmueble consistente en un edificio, la determinación del valor catastral del citado predio se conformará con el valor unitario de la construcción previsto en las mencionadas tablas, situación que no acontece para los edificios del gobierno federal, estatal y municipal, a los cuales se les conferirá una valorización en forma individual, misma que no ha sido determinada conforme al procedimiento que por mandato constitucional debe regularse en ley.

Cabe aclarar que no todos los bienes del gobierno federal, estatal y municipal, son del dominio público y están exentos del impuesto sobre adquisición de inmuebles, ya que en términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, sexto párrafo, no estarán exentos dichos bienes si son utilizados por entidades paraestatales o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Es importante señalar que al plasmarse en el rubro de los edificios del gobierno federal, estatal y municipal, que se procederá a una valorización de la construcción en forma individual, es evidente que se contraviene al principio de igualdad jurídica establecido en el artículo 13 de nuestra carta magna, en razón de que la valorización de las construcciones se debe realizar en forma generalizada y no como en el presente caso acontece en forma

individualizada, es decir, favoreciendo con base en la ley a un grupo determinado (ley privativa), más aún si se trata de la determinación de uno de los elementos que conforman una contribución, como lo es la base gravable.

En relación a lo anterior, al establecerse en la clasificación de los edificios del gobierno federal, estatal y municipal que se hará una valorización de la construcción en forma *individual*, también resulta conculcado el principio de legalidad tributaria, en razón de que se deja al arbitrio de la autoridad administrativa dicha valorización.

El decreto por medio del cual se aprueban los valores unitarios del suelo y construcciones del Municipio de Escobedo, Nuevo León, contiene la tabla en donde se clasifican los mencionados valores, pero del análisis a la misma, se infiere que establece un determinado valor de la unidad tipo, sin establecer si se trata de metro cuadrado o hectárea de suelo, o metro cuadrado o cúbico de construcción, violentando el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

Efectivamente, la unidad de avalúo que se toma en consideración en las mencionadas tablas de valores aplicables al suelo, será el metro cuadrado o hectárea, y en los casos en que se proceda a valorizar la construcción, será el metro cuadrado o cúbico, *de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 15 de la Ley de Catastro vigente en el año 2002.*

De lo anterior se desprende que la legislatura local procedió a la aprobación de las mencionadas tablas del Municipio de Escobedo, sin establecer en las mismas si se trataba de hectárea, metro cuadrado o cúbico, ya que si bien es cierto el artículo 15 de la Ley de Catastro establece que la

valorización de la unidad tipo de las construcciones será por metro cuadrado o metro cúbico de construcción, del análisis de las tablas aprobadas se advierte que ni siquiera se establece si es hectárea, metro cuadrado o cúbico, dejando al contribuyente en completo estado de indefensión, inseguridad e incertidumbre jurídica que se traduce en una violación al principio de legalidad tributaria, ya que la autoridad administrativa puede a su libre arbitrio realizar la determinación de uno de los elementos que conforman la base gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Es importante señalar, que el decreto número 119 por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Catastro, entró en vigor a partir del 1º de enero de 2002, es decir, en una fecha posterior a la que fueron aprobadas las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones en el Estado, toda vez que las tablas fueron aprobadas por el Congreso local el 22 y 23 de diciembre de 2001, sustentando su determinación con base en el artículo 115 de la Constitución Mexicana y el 119, tercer párrafo de la Constitución del *Estado de Nuevo León*.

Los decretos por medio de los cuales el Congreso del Estado aprobó las tablas generales de valores conculcan los principios de equidad y legalidad tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de nuestra constitución, ya que no toman en *consideración* las características particulares del predio y de la construcción, en razón de que proceden en algunos casos a la valorización de los predios de determinada zona, pero sin tomar en *consideración* los factores y características de cada inmueble. A manera de ejemplo podemos mencionar como factores que influyen en el valor del inmueble y que no son considerados en las tablas de valores ni en la legislación vigente, la

topografía, la similitud o diferencias respecto del lote tipo y la ubicación privilegiada por encontrarse en esquina.

5.4 El Procedimiento para la Expedición de las Tablas de Valores Unitarios.

De conformidad con los artículos 115, fracción IV de la Constitución Mexicana, 71, y 119, tercer párrafo, de la Constitución del Estado de Nuevo León y 5º, 7º y 20 de la Ley de Catastro del Estado vigente en el 2002, el procedimiento para la expedición de las tablas de valores unitarios es el siguiente:

1.- La Junta Central Catastral fija los criterios generales aplicables en el Estado en materia de valorización.

2.- EL Municipio realiza o contrata estudios de valores unitarios.

3.- La Junta Municipal Catastral emite opinión sobre los estudios de valores unitarios del suelo y construcción.

4.- El Ayuntamiento aprueba proponer al Congreso las tablas de valores unitarios del suelo y construcción.

5.- El Congreso estudia y aprueba las tablas de valores.

6.- Promulgación y publicación del decreto del Congreso por el cual se aprueban las tablas de valores.

5.5 Facultades de la Junta Municipal Catastral para modificar los valores de los inmuebles.

El artículo 19 de la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León establece lo siguiente:

"Los contribuyentes podrán inconformarse con el valor total del predio que resulte de acuerdo con este Artículo, dentro del plazo de 30 días hábiles, contados a partir del

día siguiente de la publicación de los valores emitidos por el Congreso en el Periódico Oficial del Estado o del primer acto de aplicación. Para este efecto, los particulares presentarán escrito ante la autoridad municipal competente para realizar el cobro del Impuesto, por el cual manifiesten los motivos de su inconformidad por los que consideran que el valor determinado no corresponde al valor de mercado de su propiedad, acompañando un avalúo del inmueble emitido por Institución de Crédito debidamente autorizada o por un Instituto o Consejo de Valuación debidamente autorizado, así como los demás elementos de prueba que consideren necesarios, debiendo remitirse el expediente debidamente integrado a la Junta Municipal Catastral que corresponda, la cual deberá resolver en un término no mayor de 15 días hábiles.

Si revisado el valor por la Junta Municipal Catastral persiste la inconformidad, será la Junta Central Catastral, en casos de evidente controversia y a instancia del particular, la que determinará el valor que corresponda.

Tratándose de la notificación de los acuerdos que tome la Junta Municipal Catastral o la Junta Central Catastral, éstas se harán por conducto de la Tesorería Municipal que corresponda, o de la Tesorería del Estado, respectivamente y se practicará en la forma que determine el Código Fiscal del Estado y el Reglamento de esta Ley.

En caso de que no estuviere integrada la Junta Municipal Catastral, será la Junta Central Catastral, la encargada de desahogar el procedimiento previsto en este artículo.”

Del análisis a lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Catastro, podemos advertir que el citado precepto legal contraviene al principio de legalidad tributaria, en razón de que otorga a la Junta Municipal Catastral o en su caso a la Junta Central Catastral, facultades que jurídicamente no les corresponden, en razón de que establece que en caso de que el propietario de un inmueble no esté de acuerdo con el valor otorgado a éste, podrá inconformarse ante la autoridad exactora del Municipio, la cual a su vez remitirá dicha inconformidad ante la Junta Municipal Catastral, misma que procederá a la revisión y en su caso modificación del valor otorgado al citado inmueble. Esta situación contraviene al mencionado principio de legalidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Mexicana, ya que la citada autoridad administrativa (Junta Municipal Catastral

o Junta Central Catastral), ejerce indebidamente facultades que son exclusivas del Congreso Local conforme a lo dispuesto por los artículos 115 de la Constitución Mexicana y 119, tercer párrafo, de la Constitución del Estado de Nuevo León, toda vez que revisa las inconformidades presentadas por los sujetos del impuesto, y en caso de resultar procedentes, indebidamente determina un nuevo valor catastral.

En efecto, si el artículo 19 de la Ley de Catastro otorga a una autoridad administrativa la facultad para determinar el valor catastral de un inmueble, resulta evidente que dicha delegación de atribuciones es contraria a la Constitución Mexicana, en razón de que, como ha quedado precisado anteriormente, dicha facultad es única y exclusiva de la legislatura local, por lo que en consecuencia, se deja al arbitrio de una autoridad administrativa la determinación de uno de los elementos que conforman la mencionada contribución, en el supuesto de que algún contribuyente se inconformase con el valor catastral de su predio.

El artículo 23 de la Ley de Catastro del Estado, establece lo siguiente:

“Corresponderá a las Juntas Municipales Catastrales determinar los valores unitarios de suelo y construcciones, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley, que servirán para la valuación de los predios, cuando se trate de nuevos fraccionamientos, urbanizaciones o desarrollos en regímenes de propiedad en condominio, en este último caso de acuerdo a las áreas que resulten, en los términos de la escritura constitutiva de dicho régimen.

Los valores que de esta forma se determinen deberán observar la uniformidad con los valores autorizados por el H. Congreso del Estado de áreas adyacentes o predios con características similares.

Una vez determinados los valores a que se refiere el párrafo anterior, deberán notificarse a los interesados y entrarán en vigor en el bimestre siguiente al de su aprobación.

Los particulares interesados podrán solicitar la reconsideración de los valores determinados de acuerdo al párrafo anterior dentro de los 15 días siguientes a su emisión, aplicándose en lo conducente lo dispuesto en el Artículo 19 de esta Ley.”

El transcrito artículo 23 de la Ley de Catastro, establece que cuando se trate de nuevos fraccionamientos, urbanizaciones o desarrollos en regímenes de propiedad en condominio, corresponderá a las Juntas Municipales Catastrales la determinación de los mencionados valores, situación que se traduce también en una contravención a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Mexicana, toda vez que de conformidad con dicho precepto constitucional, el único facultado para determinar, es decir, aprobar los referidos valores es el Congreso del Estado, por lo que en el presente caso la Ley de Catastro contraviene lo dispuesto en nuestra Carta Magna, ya que otorga a una autoridad administrativa facultades que por mandato constitucional única y exclusivamente le corresponden a la legislatura local, conculcando al principio de legalidad tributaria, en razón de que se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de uno de los elementos que conforman la base gravable del impuesto sobre *adquisición de inmuebles*.

Es importante recalcar que la determinación de los valores unitarios del suelo y construcciones es una facultad exclusiva del Congreso del Estado, ya que si bien es cierto que los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a la legislatura local las tablas que contengan los mencionados valores, también lo es que el citado órgano legislativo es quien a final de cuentas procede a su revisión y aprobación.

5.6 La determinación del valor catastral.

El procedimiento para la determinación del valor catastral, se encuentra regulado en los artículos 21 bis-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León y 17 de la Ley de Catastro, los cuales textualmente se transcriben a continuación:

“ Artículo 21 bis-2.- El valor catastral de los predios será con base en las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, que establezca el Congreso del Estado mediante Decreto a propuesta de los Ayuntamientos.”

“Artículo 17.- El valor catastral se obtendrá al aplicar para cada predio la operación aritmética consistente en multiplicar el número de unidades de suelo con las que cuenta el predio, por el valor unitario de suelo que le corresponda de entre los decretados por el Congreso del Estado, adicionando con el producto que resulte de multiplicar las unidades de construcción con las que cuente el predio, por el valor unitario de construcción que le corresponda de entre los decretados por el Congreso.

Al resultado obtenido, se le deberá aplicar el coeficiente de demérito de valor por profundidad que se señala a continuación.

LIMITE INICIAL M	LIMITE FINAL M	COEFICIENTE
MAYOR DE 0.00	Y HASTA 25.00	1.00
MAYOR DE 25.00	Y HASTA 25.75	0.99
MAYOR DE 25.75	Y HASTA 26.05	0.98
MAYOR DE 26.05	Y HASTA 26.70	0.97
MAYOR DE 26.70	Y HASTA 27.40	0.96
MAYOR DE 27.40	Y HASTA 28.20	0.95
MAYOR DE 28.20	Y HASTA 28.95	0.94
MAYOR DE 28.75	Y HASTA 29.75	0.93
MAYOR DE 29.75	Y HASTA 30.60	0.92
MAYOR DE 30.60	Y HASTA 31.50	0.91
MAYOR DE 31.50	Y HASTA 32.40	0.90
MAYOR DE 32.40	Y HASTA 33.35	0.89
MAYOR DE 33.35	Y HASTA 34.35	0.88
MAYOR DE 34.35	Y HASTA 35.40	0.87
MAYOR DE 35.40	Y HASTA 36.45	0.86
MAYOR DE 36.45	Y HASTA 37.50	0.85
MAYOR DE 37.50	Y HASTA 38.60	0.84
MAYOR DE 38.60	Y HASTA 39.85	0.83
MAYOR DE 39.85	Y HASTA 41.25	0.82
MAYOR DE 41.25	Y HASTA 42.55	0.81
MAYOR DE 42.55	Y HASTA 43.90	0.80
MAYOR DE 43.90	Y HASTA 45.40	0.79

MAYOR DE 45.40	Y HASTA 46.90	0.78
MAYOR DE 46.90	Y HASTA 48.50	0.77
MAYOR DE 48.50	Y HASTA 50.15	0.76
MAYOR DE 50.15	Y HASTA 51.90	0.75
MAYOR DE 51.90	Y HASTA 53.65	0.74
MAYOR DE 53.65	Y HASTA 55.60	0.73
MAYOR DE 55.60	Y HASTA 57.65	0.72
MAYOR DE 57.65	Y HASTA 59.75	0.71
MAYOR DE 59.75	Y HASTA 62.00	0.70
MAYOR DE 62.00	Y HASTA 64.30	0.69
MAYOR DE 64.30	Y HASTA 66.40	0.68
MAYOR DE 66.40	Y HASTA 69.35	0.67
MAYOR DE 69.35	Y HASTA 71.45	0.66
MAYOR DE 71.45	Y HASTA 74.35	0.65
MAYOR DE 74.35	Y HASTA 78.05	0.64
MAYOR DE 78.05	Y HASTA 81.35	0.63
MAYOR DE 81.35	Y HASTA 84.80	0.62
MAYOR DE 84.80	Y HASTA 88.40	0.61
MAYOR DE 88.40	Y HASTA 92.30	0.60
MAYOR DE 92.30	Y HASTA 96.40	0.59
MAYOR DE 96.40	Y HASTA 100.65	0.58
MAYOR DE 100.65	Y HASTA 105.30	0.57
MAYOR DE 105.30	Y HASTA 110.20	0.56
MAYOR DE 110.20	Y HASTA 115.25	0.55
MAYOR DE 115.25	Y HASTA 120.85	0.54
MAYOR DE 120.85	Y HASTA 127.00	0.53
MAYOR DE 127.00	Y HASTA 133.40	0.53
MAYOR DE 133.40	Y HASTA 140.15	0.51
MAYOR DE 140.15	Y HASTA 147.60	0.50
MAYOR DE 147.60	Y HASTA 155.40	0.49
MAYOR DE 155.40	Y HASTA 163.40	0.48
MAYOR DE 163.40	Y HASTA 172.55	0.47
MAYOR DE 172.55	Y HASTA 182.65	0.46
MAYOR DE 182.65	Y HASTA 193.40	0.45
MAYOR DE 193.40	Y HASTA 204.85	0.44
MAYOR DE 204.85	Y HASTA 217.25	0.43
MAYOR DE 217.25	Y HASTA 230.85	0.42
MAYOR DE 230.85	Y HASTA 245.60	0.41
MAYOR DE 245.60	Y HASTA 261.00	0.40
MAYOR DE 261.00	Y HASTA 279.30	0.39
MAYOR DE 279.30	Y HASTA 298.45	0.38
MAYOR DE 298.45	Y HASTA 319.50	0.37
MAYOR DE 319.50	Y HASTA 342.90	0.36
MAYOR DE 342.90	Y HASTA 372.85	0.35

Los coeficientes de mérito de valor por profundidad no serán aplicables cuando la unidad de valuación sea por hectárea."

Entrando al estudio de la forma por medio de la cual se logra la obtención del valor catastral, advertimos que la determinación del mismo se obtiene al multiplicar los valores unitarios de suelo por el número de metros o hectáreas del suelo del inmueble, y al resultado obtenido se le adiciona la

cantidad que resulte de multiplicar los valores unitarios de la construcción por el número de metros cuadrados o cúbicos de construcción con los que cuente el predio.

El artículo 17 de la Ley de Catastro señala que al resultado obtenido se le deberá aplicar el coeficiente de demérito de valor por profundidad. Para la obtención del mencionado coeficiente se establecen una serie de elementos, los cuales no se encuentran definidos en la ley, tales como "límite inicial m", "límite final m" y "coeficiente", situación que contraviene al principio de legalidad tributaria.

En efecto, los elementos antes mencionados no se encuentran definidos en ley, ya que no se precisan en forma razonable y en relación con lo que dicho precepto legal regula, situación que se traduce en una incomprensión en el significado de dichos conceptos aplicables a la materia, es decir, con la base gravable de la mencionada contribución.

Por otra parte, tampoco se define en la ley el concepto "profundidad".

Al respecto, podemos imaginarnos que el legislador utilizó la palabra "profundidad" para referirse al comúnmente conocido "fondo" del predio, es decir, la distancia que hay entre el frente del predio y el fondo.

Sin embargo, la ley no define este concepto, lo que se presta a que sea la autoridad administrativa quien decida cómo se debe interpretar el concepto.

En un predio con forma de rectángulo es fácil aplicar el concepto; basta con tomar uno de los lados perpendiculares a la calle que da frente al predio para conocer su profundidad, aunque insistimos, la ley no define el concepto “profundidad”, por lo que también podría entenderse el desnivel del predio.

No obstante, si el predio no tiene la forma de un rectángulo y más aún si no tiene la forma de una figura geométrica regular, la ley no precisa cómo se va a realizar la medición de la profundidad del predio.

Las anteriores faltas de precisión ocasionan que la definición de estos conceptos quede al arbitrio de la autoridad administrativa, en contravención al principio de legalidad tributaria.

En otro orden de ideas y continuando con el análisis del citado artículo 17 de la Ley de Catastro que regula la aplicación a la base gravable del coeficiente de demérito de valor por profundidad, se advierte que existen diversos coeficientes y que con base en el “LÍMITE INICIAL M” y en el “LÍMITE FINAL M”, se aplicará un determinado coeficiente, situación que resulta desproporcional e inequitativa, en razón de que por una mínima variación en el valor del “LÍMITE INICIAL M” y del “LÍMITE FINAL M”, se aplica un coeficiente mayor o menor, según sea el caso, con una diferencia notablemente mayor que la variación, otorgándose un trato desigual para los iguales. A manera de ejemplo, tratándose de dos predios en el que uno de ellos exceda al otro tan sólo en una milésima de unidad, milésima que no puede considerarse de que se trate de contribuyentes que se encuentren en una situación de desigualdad entre sí, pagarán su impuesto aplicándoles dos coeficientes distintos, lo que causaría un pago diferente, conculcando con esto al principio de equidad tributaria.

En otras palabras, la diferencia de una milésima y aún una fracción menor de la base gravable, conlleva a que un predio mayor en valor y en superficie pague menos impuesto que un predio menor en valor y superficie.

Por ejemplo, un predio A mide 20.00 metros de frente por 25.00 metros de fondo, es decir, 500.00 metros cuadrados de superficie, con un valor de 1,000.00 pesos metro cuadrado, dando un valor catastral (previo) de 500,000.00 pesos, al cual se le aplica el coeficiente de 1.00, resultando un valor catastral (definitivo) de 500,000.00 pesos y un impuesto a pagar por 10,000.00 pesos.

Por su parte, un predio B mide 20.00 metros de frente por 25.01 metros de fondo, es decir, 500.20 metros cuadrados de superficie, con un valor de 1,000.00 pesos metro cuadrado, dando un valor catastral (previo) de 500,200.00 pesos, al cual se le aplica el coeficiente de 0.99, resultando un valor catastral (definitivo) de 495,198.00 pesos y un impuesto a pagar por 9,903.96 pesos.

De esta manera, el impuesto resulta inequitativo y desproporcional.

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 17 de la Ley de Catastro del Estado resulta violatorio del artículo 31 fracción IV constitucional, por ser desproporcional e inequitativo, dado que no prevé el coeficiente de demérito aplicable cuando el predio exceda de 372.85 en cuanto al "LÍMITE FINAL M".

Esto ocasiona que una pequeña variación en el citado límite, provoca que el impuesto a pagar sea aproximadamente un 300% mayor, toda vez que si

el predio tiene un límite de 372.85 se pagará un 35% del impuesto (si al valor se le aplica el coeficiente de profundidad del 0.35, da como resultado pagar un 35% del impuesto), pero si el predio tiene un límite de 372.86 no se aplicará coeficiente de demérito alguno, lo que significa que el impuesto se pagará al 100% de lo que le corresponde de aplicar la tasa al valor catastral, lo que significa que tratándose de dos predios iguales (la variación de un centímetro en un fondo de 372 metros es intrascendente y no los hace diferentes) uno de ellos pagará el triple de lo que corresponde al otro, en forma desproporcional e inequitativa.

El artículo 17 de la Ley de Catastro del Estado, establece el coeficiente de demérito de valor por profundidad, sin tomar en consideración si el inmueble se encuentra ubicado en una pendiente, en una esquina, en una cañada, o bien, si se trata de un predio irregular. Además tampoco se toma en consideración si cuenta con todos y cada uno de los servicios urbanos, la calidad de éstos, qué tipo de *infraestructura vial* se encuentra en la zona de ubicación del predio, y otros, situación que es desproporcional, ya que para la aplicación del coeficiente, no se toman en consideración los factores y características antes mencionadas, es decir, en relación a la capacidad contributiva del contribuyente, medida en función a las características del inmueble.

Ahora bien, continuando con el análisis del mencionado precepto legal, en su parte final se establece que cuando la unidad de valuación del inmueble sea por hectárea, el coeficiente de demérito de valor por profundidad no será aplicable sobre el valor catastral del citado inmueble, situación que contraviene al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, en razón de que otorga un trato

desigual para los iguales, ya que resulta contradictorio que se establezca una excepción en cuanto a la aplicación del referido coeficiente cuando la valuación se efectúe por hectárea, en virtud de que la citada medición se sustenta con base en el sistema métrico decimal y resulta lo mismo medir 10,000 metros cuadrados que una hectárea, por lo que el mencionado trato desigual es evidente y notorio, situación que originaría que los predios con grandes dimensiones sean medidos en metros a efecto de que les sea aplicable el mencionado coeficiente.

Capítulo 6. ANÁLISIS A LA TASA DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES

6.1 Concepto.

Ahora procederemos al análisis de la tasa del impuesto, otro de los elementos esenciales que conforman la mencionada contribución, por lo cual es necesario definirlo.

La tasa del impuesto constituye la porción que se aplica a la base gravable de la mencionada contribución, para obtener como resultado numérico el impuesto a pagar.

6.2 La tasa en relación con los requisitos constitucionales.

La tasa aplicable a una determinada contribución tiene que cumplir cabalmente con los requisitos constitucionales regulados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, es decir, tiene que ser proporcional, equitativa y estar prevista expresamente en ley.

Es evidente que para la determinación de la tasa de un impuesto, debe tomarse en consideración el factor económico de los sujetos del mismo, toda vez que resultaría incorrecto que se estableciera una tasa que no tuviera relación con la capacidad contributiva del causante, en razón de que pudiera presentarse el caso en que la base gravable del inmueble no sea alta pero la tasa del impuesto sí, lo que se podría traducir en un impuesto exorbitante y ruinoso.

Existen contribuciones que establecen diferentes tasas aplicables a la base gravable, tomando en consideración las diversas clases de sujetos del

impuesto, en razón de que no todos se encuentran en una misma situación respecto de otros. Por ejemplo, existen ciertos sectores sociales, tales como las instituciones de beneficencia privada, que por su función social requieren de un tratamiento preferencial, es decir, dicho tratamiento es justificable en virtud del beneficio social que ese tipo de instituciones otorga.

Sin embargo, existen tratamientos preferenciales que no tienen alguna justificación sólida para ser acreedores de un trato preferencial, situación que evidentemente contraviene al principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Mexicana.

En cuanto a la justificación que debe tener cualquier exención, tratamiento preferencial o no causación de una contribución, es necesario mencionar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en ese sentido, de conformidad con las tesis y criterios jurisprudenciales que a continuación se transcriben:

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III, Mayo de 1996
Tesis: P. LXXVIII/96
Página: 112

IMPUESTOS. LAS REGLAS SOBRE SU NO CAUSACION ESTAN SUJETAS A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE GENERALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS. Los principios establecidos en los artículos 13, 28 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal rigen no sólo tratándose de exenciones de impuestos, sino también de los supuestos de no causación de los tributos, dado que la justicia en la imposición sólo puede alcanzarse si el legislador observa los requisitos de generalidad y abstracción, así como conserva el esquema de igualdad de las cargas públicas que pesan sobre los particulares, de manera que al crear el supuesto generador de la obligación tributaria no se conduzca con fines

discriminatorios, caprichosos o arbitrarios, sino conforme a criterios objetivos que sean relevantes y tengan significación frente al objeto y fin de la ley impositiva, lo que se logra cuando el legislador, al considerar el objeto generador de la obligación tributaria, declara excluidos de la causación a supuestos en que se desarrollen actividades que estime no convenientes considerar en el nuevo tributo por razones de orden económico, de orden social, de naturaleza política o de orden público.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de mayo en curso, aprobó, con el número LXXVIII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de mayo de mil novecientos noventa y seis.

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: 2a. CLVII/2000

Página: 440

EXENCIONES TRIBUTARIAS. LAS RAZONES PARA JUSTIFICARLAS DEBEN DESPRENDERSE CLARAMENTE DE LA LEY O EXPRESARSE EN EL PROCESO LEGISLATIVO EN QUE SE SUSTENTAN. Cuando en una ley tributaria se establece una exención, ésta debe justificarse como situación de excepción, ya sea porque del propio contenido de la ley se advierta con claridad o porque en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, en los dictámenes de las comisiones legislativas o en las discusiones parlamentarias de las Cámaras que sustentaron la norma que prevea la exención, se expresen las razones que den esa justificación.

Amparo en revisión 249/99. Gerardo Nieto Martínez y otro. 18 de octubre del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Impedido: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretario: Hugo Guzmán López.

6.3 Tasa y tratamientos preferenciales en el impuesto sobre adquisición de inmuebles.

La Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, dentro del Título II de impuestos, capítulo II Bis, referente al impuesto sobre adquisición de inmuebles, establece en los artículos 28 bis y 28 bis-1 la tasa y las tarifas preferenciales del impuesto.

Dicho ordenamiento legal señala diversos supuestos para la aplicación de la tasa o de los tratamientos preferenciales. El primero de ellos consiste en aplicar al valor gravable del inmueble la tasa del 2%; el segundo en aplicar la misma tasa del 2% al valor del inmueble, después de reducir éste en 15 cuotas (salario mínimo general diario vigente en el área geográfica del Estado de Nuevo León) elevadas al año, siempre y cuando se trate de la adquisición de viviendas cuyo valor más alto no exceda de 25 cuotas elevadas al año y que el adquirente sea persona física y no posea otro bien raíz en el Estado, y el último consistente en aplicar una tarifa única especial para cada inmueble equivalente a 7 cuotas, en casos especiales.

Existen una serie de cuestionamientos sobre la aplicación en el impuesto de diversas tasas o tarifas especiales, ya que como se mencionó con anterioridad, en unos supuestos se aplica la tasa del 2%, en otros esa misma tasa pero reduciendo la base gravable del inmueble, y en otros aplicando una tarifa única especial en casos concretos, para lo cual es necesario analizar si contravienen a los mencionados requisitos constitucionales.

Entraremos al estudio de la tasa del 2% del impuesto sobre adquisición de inmuebles, la cual se aplica sobre el valor gravable del inmueble, que como

ya ha quedado precisado anteriormente, será el que resulte mayor entre el de operación y el valor catastral.

Desde nuestro particular punto de vista, en principio la mencionada tasa no contraviene a la Constitución Mexicana, salvo la omisión en el requisito de ser propuesta por los ayuntamientos hacia el Congreso del Estado, en razón de que al ser una tasa única, la misma cumple con los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria por los siguientes motivos:

En cuanto al principio de proporcionalidad, al ser fija no lo contraviene, ya que cada sujeto del impuesto tributaré en proporción directa a su propia capacidad contributiva, es decir, en relación al valor gravable del inmueble.

En relación con lo anterior, es necesario mencionar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en ese sentido, acorde con la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 58, Octubre de 1992

Tesis: P. LXXX/92

Página: 32

TRANSMISIONES PATRIMONIALES, IMPUESTO SOBRE. EL ARTICULO 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1991, QUE ESTABLECE UNA TASA FIJA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. El artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para el ejercicio fiscal de 1991, modificado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de veintinueve de junio del citado año, y que establece una tasa fija para el pago del impuesto sobre transmisiones patrimoniales previsto en la correspondiente Ley de Hacienda Municipal, cumple con el requisito de proporcionalidad tributaria toda vez

que la capacidad contributiva de los causantes está en relación directa con el objeto del tributo. Al establecer dicho impuesto el legislador no tomó en cuenta la capacidad contributiva total, como acontece en el impuesto sobre la renta, sino el limitado objeto consistente en la transmisión o adquisición de la propiedad o de derechos de copropiedad de bienes inmuebles, por cualquier acto o contrato, ya sea que comprendan el suelo, o el suelo y las construcciones adheridas a él, siempre que se ubique en el territorio de los municipios que comprende el Estado, en mérito de lo cual la fijación de una tasa única no viola el principio de proporcionalidad, ya que cada sujeto tributará en proporción directa a su propia capacidad en relación a la operación que se señala como objeto del tributo.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes trece de octubre en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y Victoria Adato Green: aprobó, con el número LXXX/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausente: Samuel Alba Leyva. México, Distrito Federal, a quince de octubre de mil novecientos noventa y dos.

Del análisis efectuado a la tasa del impuesto, puede inferirse que la misma no contraviene al mencionado principio, mas sin embargo existen ciertos tratamientos preferenciales a los cuales se les aplica la citada tasa; por lo que más adelante se deducirá si en estos supuestos de causación es desproporcional.

Ahora bien, en lo que respecta al principio de equidad tributaria, la tasa en cuestión tampoco es violatoria de dicho principio, en virtud de que al ser ésta una tasa única (sólo en lo que respecta a los supuestos por los cuales es aplicable dicha tasa sin desgravación, más no en los tratamientos

preferenciales que más adelante se analizarán), otorga un tratamiento igual para los iguales.

En cuanto al principio de legalidad tributaria, la mencionada tasa no es contraria a dicho principio, ya que al encontrarse plenamente establecida en ley no se deja al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de la misma.

En ese mismo orden de ideas, entraremos al estudio de los diversos tratamientos preferenciales que el impuesto sobre adquisición de inmuebles otorga a ciertos grupos de contribuyentes para efectos del pago de la mencionada contribución.

El artículo 28 bis-1 regula los supuestos a los cuales se les aplican los diversos tratamientos preferenciales, mismo que textualmente establece lo siguiente:

“Artículo 28 Bis-1.- En la adquisición de viviendas cuyo valor gravable no exceda de 25 cuotas elevadas al año y siempre que el adquirente sea persona física y no posea otro bien raíz en el Estado, cubrirá el impuesto aplicando la tasa del 2% al valor del inmueble, después de reducirlo en 15 cuotas elevadas al año. Para efectos de la no-propiedad de predios, bastará que el interesado manifieste bajo protesta de decir verdad que no es propietario o poseedor de otro bien inmueble en el Estado, conservando el Municipio sus facultades de comprobación.

El Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles se cubrirá a una tarifa única especial por cada inmueble equivalente a 7 cuotas, en los siguientes casos:

I.- En las adquisiciones hechas por instituciones de beneficencia privada, respecto de bienes destinados exclusivamente a sus fines.

II.- En las adquisiciones hechas por instituciones públicas de enseñanza y establecimientos de enseñanza propiedad de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley Federal de Educación, por los bienes destinados exclusivamente a sus fines educativos.

No quedan comprendidos dentro de este beneficio, los predios destinados a usos distintos de aulas, laboratorios o instalaciones similares de dichos planteles educativos. Tratándose de instalaciones deportivas, culturales o de otra índole, no gozarán de este beneficio, en caso de que las mismas sean utilizadas además para la realización de eventos no gratuitos, distintos de los eventos que realice la propia institución educativa con motivo de la práctica de la enseñanza correspondiente.

III.- En las donaciones entre cónyuges y en las adquisiciones que se realicen al constituir o disolver la sociedad conyugal, así como en el acto en que se cambien las capitulaciones matrimoniales.

IV.- En las adquisiciones realizadas por partidos y asociaciones políticas, para su uso propio.

V.- En las adquisiciones que hagan las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, previa autorización del Ayuntamiento respectivo.

VI.- En las adquisiciones que realicen los trabajadores al servicio de la Federación, Estado o Municipio, independientemente que estén o no sindicalizados, siempre y cuando el inmueble objeto del impuesto vaya a destinarse o se destine a vivienda y no sea propietario o poseedor de otro bien inmueble en el Estado, En los casos de trabajadores casados bajo el régimen de sociedad conyugal, la tarifa especial también operará al 100%.

En estos casos cubrirán la tarifa referida, en las adquisiciones de terrenos cuyo valor base del Impuesto sea inferior a 7,500 cuotas y en casos de vivienda hasta de 15,000 cuotas, en caso contrario por el valor excedente será cubierto conforme a lo dispuesto por el artículo 28 Bis.

VII.- En las adquisiciones hechas por entes u organismos públicos creados para solucionar el problema de la vivienda y de la tenencia legal de la tierra, así como las personas que resulten directamente beneficiadas con sus programas, siempre y cuando dichas personas no sean propietarias de otro bien raíz en el Estado y que lo destinen para su habitación.

VIII.- En las adquisiciones realizadas por o con personas sin fines de lucro que lleven a cabo programas concretos, con finalidades y características iguales o similares a las que persigue el Plan Tierra Propia y el fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey.

IX.- En las adquisiciones por informaciones ad-perpetuum y sentencias judiciales que impliquen reconocimiento de posesión de inmuebles, cuyo destino sea el señalado en las fracciones VII y VIII.

X.- En las adquisiciones, derechos o renta a perpetuidad de los lotes en los panteones municipales.

XI.- En las adquisiciones de bienes del dominio privado que realicen los Municipios y las entidades paraestatales de los Municipios.

XII.- En las adquisiciones de viviendas cuyo valor gravable, no exceda de 15 cuotas elevadas al año, siempre que el adquirente sea persona física.

También se cubrirá la tarifa especial en las adquisiciones de vivienda cuyo valor más alto entre el valor de adquisición y el valor catastral, no exceda de 9,398 cuotas, siempre que el adquirente sea jubilado o pensionado y que no sea propietario de otro bien inmueble en el Estado.

XIII.- En las adquisiciones que se realicen por causa de muerte.

Cuando uno o más coherederos adquieran porciones mayores a la parte heredada consignada dentro del testamento o de la que le corresponda en los términos de Ley, cubrirán el impuesto sobre la parte excedente en los términos del artículo 28 Bis. Para los efectos de esta disposición, por parte heredada se entiende la que corresponde únicamente a los inmuebles y no a la totalidad de la masa hereditaria.

XIV.- En las donaciones que se hagan entre ascendientes y descendientes en línea recta, así como en las que se hagan entre el adoptante y el adoptado, entre sus respectivos ascendientes y descendientes en línea recta, y entre éstos y aquéllos. En el caso de que el inmueble forme parte de la sociedad conyugal del ascendiente o del descendiente, la tarifa especial operará respecto de la totalidad de los derechos de la sociedad conyugal relacionados con el inmueble.

Los predios a los que se les haya aplicado la tarifa especial que señala esta fracción únicamente se les podrá aplicar nuevamente este beneficio, cuando hayan transcurrido 2 años a partir de la fecha de escrituración de la anterior donación.

XV.- En las adquisiciones realizadas por asociaciones religiosas, respecto de bienes destinados exclusivamente a sus fines.

En cualquier tiempo en que la Tesorería Municipal advierta que los contribuyentes beneficiados en los términos de este Artículo, no hayan cumplido con cualesquiera de los requisitos que sirvieron de base para gozar de la tarifa especial, previa audiencia al interesado en la que se le otorgue un plazo no menor de 15 días hábiles para proporcionar pruebas y expresar alegatos, podrá revocar y cancelar las franquicias otorgadas. En este caso se procederá al cobro íntegro de las contribuciones no cubiertas bajo el amparo de la presente disposición, más sus respectivos accesorios.

Para efectos de la no-propiedad, bastará que el interesado manifieste bajo protesta de decir verdad que no es propietario o poseedor de otro bien inmueble en el Estado conservando el Municipio sus facultades de comprobación.”

Entrando al análisis de dicho precepto legal, podemos advertir que en su primer párrafo otorga un tratamiento preferencial a los inmuebles cuyo valor gravable no exceda de 25 cuotas elevadas al año, es decir, para el año de 2002, de la cantidad de \$365,912.50 en el área metropolitana de Monterrey, confiriéndoles el beneficio de que el valor gravable del inmueble, será reducido en 15 cuotas elevadas al año y al resultado le será aplicable la tasa del 2% prevista en el artículo 28 bis de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, siempre y cuando el adquirente sea persona física y no posea otro bien raíz en el Estado.

Por ejemplo, en el supuesto de que el valor gravable del inmueble fuera de 25 cuotas elevadas al año \$365,912.50, a dicho valor gravable le serán disminuidas las 15 cuotas elevadas al año, es decir, la cantidad de \$219,547.50, resultando como valor gravable del inmueble la cantidad de 10 cuotas elevadas al año \$146,365.00, a la cual se le aplicará la tasa del 2% prevista en el artículo 28 bis de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, dando como resultado un impuesto a cargo por la cantidad de \$2,927.30.

El mencionado artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, establece como garantía de los gobernados el requisito de que las contribuciones sean proporcionales y equitativas.

En el presente caso, el otorgamiento de dicho tratamiento preferencial no cumple con los principios antes mencionados.

En un impuesto como el que ahora se analiza, para el efecto de determinar si se ajusta a los citados principios, es necesario considerar el

elemento económico del impuesto, por lo cual la cuantificación del tributo debe guardar una proporción con el valor gravable del inmueble.

Por su parte, la equidad como ha quedado antes señalado, ha sido definida en el sentido de otorgar un trato igual para quienes se encuentren en una misma situación, y un trato desigual para quienes se encuentren en situaciones diferentes.

En materia fiscal, ambos principios guardan una relación sumamente estrecha entre sí, por lo que aún cuando cada una de ellos posee elementos que permiten ser definidos y considerados en lo individual, al conjugarse en forma adecuada, conforman la esencia del principio de justicia fiscal.

En el caso del tratamiento preferencial previsto en el primer párrafo del mencionado artículo, puede considerarse que es violatorio de dichos principios, por lo siguiente:

Al otorgar un tratamiento preferencial a *determinados inmuebles cuyo valor gravable no exceda de 25 cuotas elevadas al año*, es decir, estableciendo un beneficio para un determinado sector de contribuyentes, el mismo es violatorio de dichos principios, en virtud de que al establecer una restricción en la base gravable del impuesto, éste sufre un incremento notable, quebrantándose con esto al principio de proporcionalidad, al momento en que un mínimo cambio en la base del impuesto origina que el impuesto a pagar sea mayor. A manera de ejemplo y conforme al presente caso, un contribuyente con una base gravable de \$365,912.50 (25 cuotas elevadas al año) paga de impuesto la cantidad de \$2,927.30, y los que tienen una base gravable de \$365,913.50 (más de 25 cuotas elevadas al año), es decir, al excederse en un

peso de la limitante mediante la cual se otorga el tratamiento preferencial, les resulta un impuesto a cargo de \$7,318.27, por lo que la diferencia resultante del impuesto entre ambos supuestos de \$4,390.97, no va en proporción a la variación de \$1.00 en la base gravable, situación que lo hace inconstitucional.

Efectivamente, un peso de diferencia en el valor gravable del inmueble hace que el contribuyente tenga que pagar una diferencia de \$4,390.27

Esta anomalía evidentemente contraviene a los principios de proporcionalidad y equidad que deben contener las contribuciones, ya que resulta incorrecto que se establezca una limitante para el otorgamiento de dicho tratamiento preferencial para contribuyentes que se encuentran en una misma situación.

En efecto, si un contribuyente es persona física, no posee otro bien raíz en el Estado y adquiere un inmueble cuyo valor gravable de éste se excede de las 25 cuotas elevadas al año en un peso, no será acreedor a dicho beneficio y como consecuencia de esto, su impuesto a cargo será mayor que el de aquél que estando en el mismo supuesto, su base gravable es de 25 cuotas elevadas al año.

Con lo anterior se acredita que el establecer una restricción en la base gravable del inmueble para el otorgamiento de un tratamiento preferencial, produce como consecuencia un conculcamiento a los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributarias, ya que si en el presente caso la capacidad contributiva de los sujetos, se mide atendiendo al valor gravable del inmueble, resulta infringida la garantía de proporcionalidad

en virtud de que pagarán más impuesto, quienes por la cantidad de un peso o de un centavo, se excedan del límite establecido para el otorgamiento de dicho beneficio y pagarán mucho menos impuesto quienes no se excedan dicha limitante, no obstante que tienen una misma capacidad contributiva, ya que la diferencia en el valor del inmueble es prácticamente insignificante

Resultan aplicables al presente caso las jurisprudencias sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se transcriben a continuación:

INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO. LA TARIFA DE ESA CONTRIBUCION PARA EL MUNICIPIO DE JUAREZ, CHIHUAHUA, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (DECRETO 111/95).

La tarifa de la contribución para infraestructura y equipamiento, creada mediante el Decreto número 111/95 que adicionó la Ley de Ingresos para el Municipio de Juárez, Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, viola los principios de proporcionalidad y equidad establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De conformidad con la tarifa de que se trata, el legislador ha considerado iguales, en función de la tasa impositiva, a los contribuyentes que efectúen remuneraciones al trabajo personal subordinado en una cantidad que en su equivalente en unidades de salarios mínimos de la zona elevado al mes fluctúe entre un renglón inferior y otro superior de las tasas de la propia tarifa; pero considera que son desiguales respecto de aquéllos, los contribuyentes cuya situación jurídica se encuentra determinada por erogaciones que excedan, aunque sea en un solo peso, si éste los coloca en la unidad de salario mínimo siguiente comprendida en el renglón superior, los cuales quedan sujetos a la tasa mayor siguiente. La estimación anterior otorga un trato desigual a quienes se encuentren en situaciones semejantes, pues cuando la diferencia entre un monto total de pagos y otro es la mínima de un peso, el legislador considera que son situaciones desiguales. En este orden de ideas, al rebasar los contribuyentes un renglón en una cantidad mínima y al quedar comprendidos en el renglón siguiente, les resulta un aumento considerable de la tasa, aunque la base gravable, consistente en el monto mensual de las erogaciones que habitual o accidentalmente se efectúen por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, no se incrementa en la misma proporción; y si se toma en

cuenta que la tarifa progresiva de la contribución grava el monto mensual de las erogaciones, en su equivalente en unidades de salario mínimo, en su totalidad y no solamente en la porción que excedan de cada renglón, opera un salto cuantitativo en la tasa, la cual resulta desproporcionada en relación con otro monto que apenas llegue al tope de dicho renglón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso aprobó, con el número 4/1997, la tesis jurisprudencial que antecede.-México Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Diciembre de 1997

Tesis: P./J. 93/97

Página: 12

PREDIAL. LA TARIFA DEL IMPUESTO RELATIVO CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1994, NO SATISFACE LOS REQUISITOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. La tarifa contenida en el artículo 52 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, vigente a partir del 1o. de enero de 1994, carece de los requisitos de equidad y proporcionalidad que a todo ordenamiento tributario obliga a satisfacer la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De conformidad con la tarifa de que se trata, el legislador ha considerado iguales, en función de la tasa impositiva, a los contribuyentes que tienen predios cuyo valor catastral fluctúa dentro de un límite inferior y otro superior de los rangos que contiene la propia tarifa; pero considera que son desiguales, respecto de aquéllos, los contribuyentes cuya situación jurídica se encuentra determinada por un valor catastral que exceda, aunque sea en un centavo, el límite superior de un rango, los cuales se ubican en el rango superior, quedando sujetos a la tasa mayor siguiente. Dicha tarifa otorga un trato desigual a quienes se encuentran en situaciones semejantes, pues cuando la diferencia entre un valor catastral y otro es la mínima de un centavo, el legislador considera que son situaciones desiguales. En este orden de ideas, al rebasar los contribuyentes un rango en una cantidad mínima y quedar comprendidos en el rango

siguiente, les resulta un aumento en la tasa, considerablemente desproporcional al incremento de la suma gravada.

El Tribunal Pleno, en su *sesión privada celebrada el once de noviembre en curso*, aprobó, con el número 93/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

En otro orden de ideas, el citado precepto legal establece el tratamiento preferencial de pagar el impuesto sobre adquisición de inmuebles mediante una tarifa única especial para cada inmueble equivalente a 7 cuotas (\$280.00 para el año 2002 en el área metropolitana de Monterrey), en diversos supuestos.

Cabe hacer mención que para el otorgamiento de un tratamiento preferencial o de una exención, es necesario que se justifiquen plenamente las circunstancias de tipo económico, social, político o de orden público, por las cuales se otorga dicho trato preferencial o bien una exención en el pago de una contribución.

Al respecto resulta aplicable el criterio jurisprudencial citado anteriormente que lleva el rubro "EXENCIONES TRIBUTARIAS. LAS RAZONES PARA JUSTIFICARLAS DEBEN DESPRENDERSE CLARAMENTE DE LA LEY O EXPRESAMENTE EN EL PROCESO LEGISLATIVO EN QUE SE SUSTENTAN"

Ahora bien, entrando al estudio de los supuestos que son acreedores de la tarifa única especial antes señalada, el primero de ellos aplica a las adquisiciones de inmuebles realizadas por instituciones de beneficencia privada, respecto de los bienes destinados única y exclusivamente para sus fines.

Desde un particular punto de vista, dicho supuesto no contraviene los requisitos constitucionales de proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria, en razón de que no obstante tratarse de una institución que es una persona moral igual que cualquier otra, su objeto social es el de la beneficencia privada, por lo que el inmueble que sea adquirido por la institución para destinarlo exclusivamente a sus fines, es decir, al apoyo y solidaridad de los socialmente débiles, queda debidamente justificada la aplicación de la tarifa única especial, en virtud del factor de ayuda social que dichas instituciones realizan.

Ahora bien, el supuesto previsto en la fracción II del citado artículo 28 bis-1, por el cual se otorga la tarifa única especial, es el de las adquisiciones de inmuebles realizadas por instituciones públicas de enseñanza y establecimientos de enseñanza propiedad de particulares destinados exclusivamente a sus fines.

En este supuesto también se encuentra plenamente acreditada la circunstancia por la cual se otorga dicho tratamiento preferencial, en virtud de que la adquisición realizada se destina a un fin educativo, lo que produce un beneficio a favor de la sociedad, ya que con motivo de la adquisición de un inmueble para tal fin, se impulsa el nivel educativo en el País, se incrementa el número de instalaciones para impartir educación y se busca disminuir el rezago educativo en México.

La fracción III, otorga la tarifa única especial en las donaciones de inmuebles entre cónyuges, en las adquisiciones de inmuebles que se realicen al constituir o disolver la sociedad conyugal y en el acto mediante el cual se cambien las capitulaciones matrimoniales.

El tratamiento preferencial otorgado en este supuesto, encuentra justificación en virtud de que va encaminado a apoyar a la familia, misma que es el núcleo de la sociedad, constituyendo esto un factor de beneficio.

Pasando al supuesto regulado en la fracción IV, en él se otorga la aplicación de la tarifa única especial por las adquisiciones de inmuebles realizadas por partidos y asociaciones políticas, para su uso propio.

En relación a dicho supuesto, el otorgamiento de dicho tratamiento preferencial no es violatorio de los requisitos constitucionales previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana en razón de que los fines que persiguen los partidos y asociaciones políticas, como sus nombres lo indican, son de naturaleza política, las cuales además producen un beneficio de tipo social, ya que promueven la participación de los ciudadanos en las decisiones y en el desarrollo de nuestro país.

En cuanto al otorgamiento de la tarifa única especial en las adquisiciones que hagan las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material prevista en la fracción V, ésta también se encuentra plenamente justificada, en razón de que la finalidad de las mencionadas juntas, como su nombre lo indica, es el mejoramiento moral, cívico y material, por lo que si se adquiere un inmueble para tales fines, no existe conculcamiento alguno a los principios de justicia fiscal previstos en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, dicho artículo también establece en su fracción VI, la aplicación de la tarifa única especial en las adquisiciones que realicen los trabajadores al servicio de la Federación, Estado o Municipio, independientemente que estén o no sindicalizados, siempre y cuando el uso

del inmueble sea el de vivienda, el adquirente no sea propietario de otro bien raíz en el Estado y el valor gravable del inmueble no exceda en el caso de terrenos de 7,500 cuotas y en viviendas de 15,000 cuotas. En caso de excederse, por el valor excedente se aplicará la tasa del 2% prevista en el artículo 28 Bis.

El otorgamiento de tal beneficio a favor de los trabajadores al servicio de la Federación, Estado o Municipio, es violatorio de la garantía de equidad tributaria, en virtud de que otorga un tratamiento desigual para los iguales.

En primer lugar y como ha quedado señalado anteriormente, el artículo 28 Bis de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León claramente establece que son sujetos del impuesto las personas físicas o morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicados en el territorio del Estado.

En el caso concreto, los trabajadores antes mencionados son personas físicas al igual que cualquier otro ciudadano que adquiera un inmueble en el Estado. Sin embargo, por el simple hecho de laborar en el gobierno se les otorga un tratamiento preferencial, tomando en consideración un elemento que no justifica el otorgamiento de dicho beneficio, es decir, su ocupación o bien la dependencia en donde laboran, lo cual evidentemente lo hace inequitativo, toda vez que otorga un trato desigual para los iguales, ya que ambos son personas físicas, es decir, sujetos del impuesto.

Es preciso señalar que el objeto del impuesto sobre adquisición de inmuebles consiste, como su nombre lo indica, en gravar la adquisición de inmuebles en el territorio del Estado, y no las características, cualidades,

lugar de trabajo y nivel de vida de las personas que los adquieren, por lo que en el presente caso, al tomarse en consideración el lugar de trabajo, puesto o la ocupación de las personas que adquieren inmuebles, en primer lugar no justifica jurídica, económica y socialmente el tratamiento preferencial, y en segundo término deviene en inequitativo respecto de los demás individuos que adquieran inmuebles en el territorio del Estado, que al igual que éstos son personas físicas.

Por otra parte, dicho numeral en su fracción VII, establece el otorgamiento de la tarifa única especial en las adquisiciones hechas por entes u organismos públicos creados para solucionar el problema de la vivienda y la tenencia legal de la tierra, así como de las personas que resulten beneficiadas con tales programas, siempre y cuando éstas no sean propietarias o poseedoras de otro bien raíz en el Estado.

En cuanto al beneficio otorgado para este tipo de organismos, así como de las personas beneficiadas con el objeto desempeñado por éstos, se encuentra plenamente justificado el tratamiento preferencial, ya que la finalidad para la cual han sido creados, confiere un beneficio a la sociedad, sobre todo a las personas que no tienen una capacidad económica suficiente para adquirir un inmueble, y por medio de estos organismos pueden tener acceso a una vivienda o regularizar la situación de la que poseen.

En lo que se refiere al supuesto establecido en la fracción VIII, se otorga el beneficio de la aplicación de la tarifa única especial, en las adquisiciones hechas por o con personas sin fines de lucro que lleven a cabo programas concretos, con finalidades y características similares a las que persigue el Plan Tierra Propia y el fideicomiso Fondo Metropolitano de Monterrey. Este rubro

persigue la misma finalidad que el anterior, por lo que se encuentra plenamente justificado dicho tratamiento, en virtud del beneficio social que otorgan.

El multicitado precepto legal también otorga en su fracción IX, el beneficio de la aplicación de la tarifa única especial en las adquisiciones realizadas mediante informaciones ad-perpetuam y sentencias judiciales que impliquen reconocimiento de posesión de inmuebles, siempre y cuando su destino sea el de las dos fracciones analizadas anteriormente, es decir, para la solución del problema de la vivienda y la tenencia legal de la tierra, por lo que en virtud de lo antes mencionado en ese sentido, el otorgamiento de dicho tratamiento sí se encuentra debidamente justificado y en consecuencia no es violatorio de la Constitución Mexicana.

Pasando al siguiente rubro establecido en la fracción X, tenemos que también es aplicable la tarifa única especial en las adquisiciones, derechos o renta a perpetuidad de los lotes en los panteones municipales.

Desde nuestro muy particular punto de vista, este supuesto no conculca ninguno de los principios de justicia fiscal, ya que se trata del otorgamiento de un tratamiento preferencial hacia un sector de la sociedad que en razón de sus condiciones económicas no tiene acceso a adquirir un terreno en un panteón privado, por lo que se encuentra plenamente justificado dicho otorgamiento en beneficio de la sociedad.

En lo referente a la fracción XI del citado numeral, la aplicación de la tarifa única especial opera en las adquisiciones del dominio privado que realicen los Municipios y las entidades paraestatales de los Municipios; dicho

tratamiento preferencial puede considerarse inequitativo por los siguientes motivos:

Los Municipios al igual que los Estados y la Federación, constituyen una instancia de gobierno. Hans Kelsen, en su obra Teoría General del Derecho y del Estado, establece que "El Estado es concebido como un agregado de individuos, es decir, como un pueblo que vive dentro de una parte limitada de la superficie de la tierra, y se encuentra sujeto a un determinado poder: un Estado, un territorio, una población y un poder....Aún cuando la unidad del poder estimase tan esencial como la del territorio y la del pueblo, se admite, sin embargo, que es posible hablar de tres diferentes poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial".

En relación a lo anterior, se advierte que la Federación, los Estados y los Municipios, conforman instancias de gobierno, es decir, la forma de organización administrativa, social, política y económica del Estado, los cuales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En consecuencia, la Federación, Estados y Municipios evidentemente se encuentran en una situación de igualdad, por lo que al sólo otorgarse la aplicación de la tarifa única especial a los Municipios que adquieran bienes del dominio privado, se otorga un tratamiento desigual para los iguales, violentando con esto al principio de equidad tributaria.

En la fracción XII del citado artículo, la ley otorga en un primer rubro el beneficio de la aplicación de la tarifa única especial para las viviendas cuyo valor gravable no exceda de 15 cuotas elevadas al año, es decir, de \$219,547.50 en el año de 2002 dentro del área metropolitana de Monterrey, siempre que el adquirente sea persona física. Al igual que el tratamiento

preferencial otorgado para los adquirentes de inmuebles cuyo valor no exceda de 25 cuotas elevadas al año, en este supuesto se establece una limitante para el otorgamiento del tratamiento preferencial, infringiendo a los principios de proporcionalidad y equidad que deben contener las contribuciones, en razón de la distinción en el otorgamiento de dicho tratamiento para contribuyentes que se encuentran en una misma situación.

En efecto, si un contribuyente es persona física, no posee otro bien raíz en el Estado y adquiere un inmueble cuyo valor gravable se excede de las 15 cuotas elevadas al año en un peso, no será acreedor a dicho beneficio y como consecuencia de esto, su impuesto a cargo será mayor que el de aquél que estando en el mismo supuesto, su base gravable es de 15 cuotas elevadas al año.

Además, dicha fracción también otorga la aplicación de la tarifa única especial en las adquisiciones de vivienda cuyo valor más alto entre el valor de adquisición y el valor catastral, no exceda de 9,398 cuotas, es decir, de la cantidad de \$376,859.80, siempre que el adquirente sea jubilado o pensionado y que no sea propietario o poseedor de otro bien raíz en el Estado.

En lo que se refiere a este rubro también se contraviene a los principios de proporcionalidad y equidad, ya que por ejemplo en el supuesto de que el valor gravable de un inmueble adquirido por un pensionado o jubilado, sea mayor aunque sea en un peso al límite establecido para la aplicación del tratamiento preferencial, su impuesto a cargo será mayor al del predio que no se exceda, resultando que el incremento en un peso en la base gravable no va en relación con el incremento en el impuesto resultante. Además en el supuesto de una persona de edad avanzada que no tenga una fuente de

ingresos, es decir, que no sea pensionado ni jubilado, y que adquiriera un inmueble cuyo valor gravable no exceda de 15 cuotas elevadas al año, se encuentra en una situación desproporcional e inequitativa respecto de éstos, ya que pagará el impuesto aplicándosele la tasa del 2%, no obstante que en virtud de su edad, se considera en situación similar a la de los jubilados y pensionados, y ésta característica en forma alguna se traduce en una distinción respecto de la persona de edad avanzada que no la tiene.

Pasando al análisis del supuesto regulado en la fracción XIII, la aplicación de la tarifa única especial también opera en las adquisiciones de inmuebles que se realicen por causa de muerte, es decir, aquéllas que se adquieran por herencia o legado.

Este tratamiento preferencial no resulta violatorio de los principios de legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, en razón de que es aplicable a los sujetos del impuesto que se encuentren en dicho supuesto de manera general y sin distinción alguna, sin establecer más requisitos que el de adquirir por causa de muerte, ni establecer límites en cuanto al valor gravable del inmueble.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación de la tarifa única especial prevista en la fracción XIV, en el supuesto de las donaciones que se hagan entre ascendientes y descendientes en línea recta, así como las que se hagan entre el adoptante y el adoptado, entre sus respectivos ascendientes y descendientes en línea recta, y entre éstos y aquéllos, ésta al igual que la realizada entre cónyuges, y al constituir o disolver la sociedad conyugal, no resulta violatoria a ninguno de los principios de justicia fiscal, en virtud de

que se trata de un beneficio otorgado a la familia, misma que es el núcleo de la sociedad.

El último supuesto establecido en la fracción XV del citado artículo 28 bis-1, otorga la aplicación de la tarifa única especial, en las adquisiciones de inmuebles realizadas por asociaciones religiosas, respecto de bienes destinados exclusivamente a sus fines.

Como quedo precisado con anterioridad, para otorgarse una exención, no causación o bien un tratamiento preferencial en los impuestos, es necesario que se justifiquen plenamente dichos supuestos, por razones de tipo económico, social, de naturaleza política o de orden público.

El 15 de julio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Asociaciones Religiosas y del Culto Público.

Las asociaciones religiosas son personas morales que a partir de que se registren como tales ante la Secretaría de Gobernación, adquieren personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 130, inciso a), de la Constitución Mexicana.

Dichas asociaciones requieren autorización por parte de la Secretaría de Gobernación para adquirir inmuebles, debiendo cumplir con el requisito de que éstos sean indispensables para su objeto.

Una asociación civil dedicada a la promoción de la cultura, es una persona moral que, al igual que las asociaciones religiosas, tiene personalidad jurídica y otorga un beneficio a la sociedad al desarrollar sus fines, más sin

embargo a las primeras no les otorga la aplicación de la tarifa única especial, situación que produce un trato desigual para los iguales, resultando dicho beneficio inequitativo.

7. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA FISCAL PARA EL AÑO 2002 EN NUEVO LEÓN

Durante el desarrollo del presente capítulo analizaremos la reforma fiscal para el año de 2002, en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, con el objeto de dilucidar si es contraria o no a lo dispuesto por la Constitución Mexicana.

En primer término, entraremos al estudio de la ley que establece los ingresos derivados por la recaudación de las contribuciones en materia municipal, es decir, de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2002, dentro de la cual se encuentra establecido como ingreso al impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Mediante el decreto legislativo 176, emitido por el Congreso del Estado de Nuevo León el 23 de diciembre de 2001, se aprobó y expidió la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2002, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 26 de Diciembre de 2001. Este cuerpo normativo contiene los ingresos aplicables en materia municipal para el ejercicio fiscal de 2002, regulando además los rezagos, la tasa aplicable para los recargos y la manera de aplicar subsidios a cargo de los Municipios.

En el artículo primero del mencionado ordenamiento legal, se establecen los ingresos que integrarán la Hacienda Pública de los municipios del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal del año 2002, y en su fracción I, numeral 3, se enumera dentro de los ingresos al impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Resulta importante destacar que en caso de que no se llegare a aprobar el mencionado ordenamiento legal, el impuesto en comento no podría ser aplicable al causante del mismo, en razón de que en materia fiscal la aplicación de las contribuciones está condicionada a que anualmente se incluyan en la ley de ingresos.

7.1 Falta de refrendo del Secretario General de Gobierno.

El decreto legislativo 176 de fecha 23 de diciembre de 2001, mediante el cual el Congreso del Estado aprueba y expide la mencionada Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2002, y que a su vez establece como ingreso al impuesto sobre adquisición de inmuebles, pudiera considerarse que conculca las garantías de legalidad, certeza y seguridad jurídicas, así como al principio de legalidad tributaria, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que se encuentra firmado por una autoridad que es jurídicamente incompetente para efectuar el refrendo de la promulgación, sanción y orden de publicación efectuada por el Gobernador del Estado de Nuevo León al mencionado decreto. Acorde a lo preceptuado en el artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, una vez promulgada, sancionada y ordenada la publicación de una ley por parte del Ejecutivo, es decir, por el Gobernador, dicha promulgación, sanción y orden de publicación necesariamente deberá ir refrendada por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario de Despacho que corresponda, situación que no acontece en el caso concreto, ya que el mencionado decreto legislativo, se encuentra refrendado por la Subsecretaria de Asuntos Jurídicos encargada de la atención y despacho de los asuntos de trámite de la Secretaría General de Gobierno, misma que no se encuentra facultada para formular el mencionado

refrendo, sino que tal atribución corresponde al Secretario General de Gobierno.

Existe una falta de fundamentación y motivación del acto legislativo, consistente en la ausencia del refrendo de una promulgación, sanción y orden de publicación, por parte del único competente para ello, es decir, del Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León.

En relación a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido el criterio de que la fundamentación y motivación de los actos legislativos se da por el hecho de que el órgano que los emite está facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, acorde con las tesis de jurisprudencia que a continuación se citan:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Junio de 1997

Tesis: P. C/97

Página: 162

PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO. La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculten al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron

a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de junio en curso, aprobó, con el número C/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de junio de mil novecientos noventa y siete.

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 157-162 Primera Parte

Página: 150

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. En el texto de la ley no es indispensable expresar la fundamentación y la motivación de un ordenamiento legal determinado, pues generalmente ello se realiza en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente. Este Tribunal Pleno ha establecido que 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 actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confieren (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a resoluciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

Como ha quedado precisado con anterioridad, el principio de legalidad tributaria se encuentra regulado por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, por medio del cual se establece que las contribuciones deben estar contenidas en leyes en el sentido formal y material, es decir, que sean expedidas por los órganos legislativos, cumpliendo con el proceso

legislativo regulado en la Constitución y en las leyes de la materia, así como que prevean hipótesis abstractas, generales e impersonales.

A fin de sustentar lo señalado en el párrafo que antecede, me permito transcribir la siguiente tesis de jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 47/2000

Página: 33

HOSPEDAJE. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE GUERRERO, AL QUE REMITE EL DIVERSO ARTÍCULO 51-D DE LA LEY DE HACIENDA DEL PROPIO ESTADO, QUE ESTABLECE LA TASA A PAGAR POR EL IMPUESTO RELATIVO, VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de jurisprudencia de rubros: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY." e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", estableció que el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal exige que las contribuciones para sufragar los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, deben estar previstas por una ley en sentido formal y material, es decir, la ley que establece el tributo debe consignar de manera expresa los elementos del mismo, entre ellos, el sujeto, el objeto, la base, la tasa y la época de pago, de manera tal que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular. En congruencia con tales criterios, debe decirse que el artículo 16 de la Ley de Ingresos del Estado de Guerrero al que remite el diverso artículo 51-D de la Ley de Hacienda de la propia entidad federativa, para establecer la tasa del impuesto de hospedaje, es violatorio del mencionado principio constitucional. Ello es así, en virtud de que el precepto impugnado dispone como parámetro para determinar la tasa que debe pagarse por concepto del impuesto de hospedaje, la categoría de calidad de los hoteles, señalando diferentes porcentajes en razón de la clasificación de éstos, sin que tales elementos o categorías estén

determinados en una ley en sentido formal ni material, sino que dependen de lo que una asociación civil, denominada Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, proponga a la Secretaría de Turismo, a través de una norma mexicana cuya observancia es voluntaria en el sector turismo, según se desprende de lo dispuesto por los artículos 1o., 3o., 39, 51-A, 51-B, 58, 60, 65 y 66 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. En estas condiciones, el propietario de un establecimiento en el que se presta el servicio de hospedaje estaría obligado, para poder determinar la tasa de la contribución que debe enterar, a cumplir con los requisitos que señale el referido instituto, lo que resulta contrario a la naturaleza de la mencionada norma mexicana cuyo cumplimiento es voluntario, con lo que se daría margen a la arbitrariedad de las autoridades aplicadoras, lo que evidentemente se traduce en una violación al principio de legalidad tributaria pues existe incertidumbre en uno de los elementos del tributo, a saber, la tasa que debe aplicarse, ya que en la ley no se establecen las directrices esenciales que debe seguir el instituto mencionado para llevar a cabo la clasificación de calidad de los establecimientos dedicados a tal actividad.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 47/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

Nota: Las tesis citadas aparecen publicadas con los números 162 y 168, en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo I, Materia Constitucional, páginas 165 y 169, respectivamente.

En materia estatal, la Constitución Federal regula en su artículo 116 que el Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse en una sola persona o corporación dos o más poderes, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

A su vez, este precepto constitucional establece que los Poderes de los Estados se organizarán acorde a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas previstas en ese mismo dispositivo.

Derivado de lo anterior se advierte que para que una contribución tenga validez constitucional, deberá entre otros requisitos, encontrarse prevista en un ordenamiento jurídico general, abstracto e impersonal, expedido por el Congreso de la Unión si la contribución es federal o por el Congreso del Estado si la contribución es estatal o municipal, esto último con base en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Mexicana.

Ahora bien, en el caso concreto del Estado de Nuevo León, la Constitución Política del Estado establece el procedimiento para la expedición de leyes, dentro de las cuales se encuentran las de carácter fiscal.

Dentro de las etapas que integran el proceso legislativo para crear o reformar una ley se encuentra la iniciativa, la discusión, y la aprobación por parte del Poder Legislativo. Adicionalmente, se prevé la promulgación, sanción y publicación por parte del Ejecutivo del Estado.

Al respecto, el artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León establece que en la publicación de leyes (de la interpretación a los artículos 71, 75, 78, 79 y demás relativos de la misma Constitución se desprende que esto incluye la promulgación y sanción de leyes) deberá intervenir con su firma el Gobernador, el Secretario General de Gobierno y el Secretario de Despacho que corresponda, el cual se transcribe a continuación:

"ARTÍCULO 77.- Se publicarán las leyes usando esta fórmula:

N_____. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

(AQUÍ EL TEXTO LITERAL)

Por tanto mando se imprima, publíquese, circule y se le de el debido cumplimiento.

Dado en.....etc.

Lo firmarán el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno y el Secretario del Despacho que corresponda.

Del análisis al precepto constitucional transcrito anteriormente, se desprende que el refrendo lo deberá realizar el Secretario General de Gobierno, sin que se establezca alguna facultad para delegar dicha función a una autoridad diversa, por lo que los refrendos efectuados por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos encargada de la atención y despacho de los asuntos de trámite de la Secretaría General de Gobierno, transgreden las garantías de legalidad, certeza y seguridad jurídicas, así como el principio de legalidad tributaria previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de nuestra carta magna.

En el presente caso, el decreto legislativo 176, por medio del cual se aprueba y expide la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2002, resulta violatorio del artículo 77 de la Constitución Política del Estado, así como de lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, ya que por una parte, como se advierte de la lectura de la página 122 del Periódico Oficial del Estado publicado el día 26 de diciembre de 2001, la promulgación, sanción y orden de publicación de la citada ley, carece de la firma del Secretario General de Gobierno, requisito constitucional indispensable previsto por el artículo 77; y, por otra parte, en su lugar aparece la firma de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos encargada de la atención y despacho de los asuntos de trámite de la Secretaría General de Gobierno, autoridad que no tiene competencia para firmar o refrendar la promulgación, sanción y orden de publicación de la ley de ingresos.

7.2 Oficio delegatorio de facultades emitido por el Secretario General de Gobierno.

La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos encargada del atención y despacho de los asuntos de trámite de la Secretaría General de Gobierno, aparentemente ejerció la facultad de refrendar los mencionados decretos, con sustento en el oficio número BSG/361/2001, emitido por el Secretario General de Gobierno, en fecha 19 de diciembre de 2001, publicado en la página 166 del Periódico Oficial del Estado de fecha 26 de diciembre de 2001, misma que como ha quedado demostrado en párrafos anteriores es exclusiva del Secretario General de Gobierno, conforme al mandato constitucional, establecido en el multicitado artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, el cual para efectos de una mejor exposición se transcribe a continuación:

Oficio Núm. BSG/361/2001

Monterrey, N.L., diciembre 19 de 2001

C. LIC. MARÍA EMILDA ORTIZ CABALLERO
SUBSECRETARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS
DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO
P R E S E N T E.-

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, le notifico, por este conducto, que quedará encargada de la atención y despacho de los asuntos de trámite que son competencia de esta Secretaría General de Gobierno, del día 22 al 28 de diciembre de 2001.

Sin otro particular, le reitero las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente

EL C. SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

Rúbrica.

De la simple lectura del oficio antes transcrito, se desprende que el Secretario General de Gobierno notificó a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, que se encontraba encargada del día 22 al 28 de diciembre de 2001 de la atención y despacho de los asuntos de trámite que son competencia de la mencionada Secretaría a su cargo, fundamentando dicha delegación de facultades de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, el cual a la letra dice:

ART.13.- Los titulares de las dependencias a que se refiere esta Ley, podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades **salvo aquellas que la Constitución**, las leyes y reglamentos, dispongan que deben ser ejercidas directamente por ellos.

En caso de ser así (aunque en apariencia esto pudo haber sucedido, se carece de los elementos para poder asegurarlo), sería igualmente inconstitucional la intervención de la Subsecretaria de Asuntos Jurídicos en la firma o refrendo de la promulgación, sanción y orden de publicación del mencionado decreto que contiene el citado ordenamiento legal, ya que como se desprende de los artículos 77, 87 y 88 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en términos legales el Secretario General de Gobierno no puede delegar la facultad de firmar o refrendar la promulgación, sanción y orden de publicación de una ley.

En primer término, el artículo 77 de la Constitución del Estado es claro en cuanto a que en la promulgación y publicación de las leyes debe comparecer el Secretario General de Gobierno.

Así mismo el artículo 87 de la misma constitución estatal señala que el Secretario de Gobierno tendrá las facultades especiales que le confiere la

propia Constitución, dentro de las cuales se encuentra, desde luego, la de firmar o refrendar la promulgación y publicación de leyes.

Por otra parte, el supuesto previsto en el artículo 88, en el que se prevé que ninguna orden del Gobernador se tendrá como tal, si no va firmada por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del Despacho que corresponda, o por quienes deban sustituirles legalmente, no se aplica respecto de la promulgación y orden de publicación de leyes, pues la promulgación y orden de publicación de una ley no tienen la característica de ser una orden del Gobernador como tal, en razón de que forma parte de un proceso legislativo que tiene como etapa inmediata anterior la aprobación de una ley por el Congreso del Estado, por lo que no existe analogía o similitud entre una ley expedida por el Congreso del Estado y una orden emitida por el Gobernador.

Resultan aplicables las tesis y criterios jurisprudenciales que me permito transcribir a continuación:

Octava Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988

Página: 582

REFRENDO. NO ES APLICABLE A LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, LA TESIS SUSTENTADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, VISIBLE EN EL INFORME DE LABORES DEL AÑO DE 1986, PAGINA 721, CON EL RUBRO: REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBERNACION.

El artículo 92 constitucional, faculta a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos a refrendar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, que afecten directamente la órbita de sus atribuciones y sin ese requisito no deben ser obedecidos. Ahora bien, como lo dispone el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna, el Presidente de la República tiene la obligación constitucional de ordenar se publiquen las leyes que expida el Congreso de la Unión, orden presidencial que se concretiza en el decreto promulgatorio de la ley que afecta la órbita de atribuciones del Secretario de Gobernación, habida cuenta que el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le atribuye la facultad de publicar las leyes y decretos que emitan, entre otros, el Presidente de la República. En esta virtud sólo a este servidor público corresponde refrendar el decreto promulgatorio de la ley. En este sentido se pronunció el alto tribunal en la tesis citada al rubro. Sin embargo, ese criterio de la Suprema Corte no puede aplicarse por analogía, en la materia de los reglamentos administrativos, ya que no existe tal analogía entre ambos actos presidenciales. En efecto, en la publicación de las leyes del Congreso de la Unión, colaboran tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo: El Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 72, inciso a) constitucional, debe remitir al titular del ejecutivo, el proyecto de ley aprobado por ambas Cámaras y el Presidente, si no tiene observaciones que hacer, debe ordenar su inmediata publicación, mediante el decreto promulgatorio y (de acuerdo con la Suprema Corte), como la materia de este decreto está constituida en rigor por la orden del Presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto, es de concluirse que el decreto respectivo sólo requiere para su validez constitucional de la firma del Secretario de Gobernación, cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emanó de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse, además la firma del Secretario o Secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular, sino del órgano legislativo, lo cual evidentemente no está permitido por el artículo 92 constitucional, pues dicho precepto instituye el refrendo sólo para los actos del Presidente de la República. En cambio, la publicación de los reglamentos, no se encuentra sujeta a formalidad constitucional alguna y no existe tampoco la colaboración de poderes, como sucede en tratándose de la publicación de las leyes del Congreso de la Unión. Por consiguiente, no habiendo ningún elemento en común entre la publicación de los actos legislativos formales y la publicación de los reglamentos, no puede aplicarse la tesis del pleno por analogía, ya que, mientras

que en las leyes o decretos del poder legislativo, la promulgación implica una obligación constitucional a cargo del titular del poder ejecutivo, o un derecho de ejercicio obligatorio, en la expedición y publicación de reglamentos, la Carta Magna no exige, para su eficacia, más formalidades que la del refrendo por parte del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo cuya esfera competencial se vea afectada; esto es precisamente lo contrario tratándose de las leyes del Congreso de la Unión, porque éstas no requieren refrendo, sino solamente debe refrendarse el decreto promulgatorio, como acto demandado del Presidente; en cambio, los reglamentos sí son objeto de refrendo por cuanto a su contenido se refieren, más no, por cuanto al decreto administrativo mediante el cual se publican, en virtud de que no llevan implícita ninguna orden constitucional de publicación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Novera Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Mayo de 1999

Tesis: P. XXXIV/99

Página: 18

HOSPEDAJE. EL DECRETO 1105 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR QUE CREA EL IMPUESTO RELATIVO ES INCONSTITUCIONAL POR FALTA DEL REFRENDO DEL SECRETARIO DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DE DICHO ESTADO. Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son violados por el decreto señalado, en virtud de que no se encuentra refrendado por el secretario del ramo, como lo dispone el artículo 81 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur. En efecto, los preceptos señalados de la Constitución Federal se encuentran transgredidos por el Decreto 1105 de la Legislatura de Baja California al no haberse satisfecho uno de los requisitos para la formación válida del acto legislativo, como lo es el refrendo del secretario de Finanzas y Administración, al que de acuerdo con los artículos 81 de la Constitución Local y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado le corresponde hacerlo.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintidós de abril en curso, aprobó, con el número XXXIV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Octava Epoca

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomos: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990

Página: 417

REFRENDO. DISTINCION ENTRE EL REGLAMENTO EXPEDIDO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA Y EL DECRETO PROMULGATORIO DE LAS LEYES, TRATANDOSE DE REFRENDO. De la lectura de los artículos 92 de la Constitución y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se advierte que es distinto el refrendo que requieren los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria y las leyes aprobadas por el Congreso, ya que en aquéllos es necesaria la firma del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo afectado por el acto para su validez y observancia conforme a los preceptos señalados, mientras que tratándose de leyes aprobadas por el Congreso de la Unión se requiere únicamente para la legalidad del decreto, de su publicación en el Diario Oficial el refrendo del Secretario de Gobernación, de conformidad con el artículo 89 fracción I de la Carta Fundamental, y último párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica en comento.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Por lo antes expuesto, tampoco resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, ya que este numeral se refiere a los reglamentos, decretos y acuerdos, expedidos por el Gobernador del Estado, situación completamente ajena a la promulgación y

orden de publicación de unas leyes y decretos expedidos por el H. Congreso del Estado y no por el Poder Ejecutivo.

En ese orden de ideas, y del análisis al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, se desprende que dicho precepto legal establece expresamente que la delegación de facultades efectuada por los titulares de las dependencias del Ejecutivo a favor de sus subalternos, no puede ser efectuada en relación con las facultades que la Constitución disponga que deben ser ejercidas directamente por ellos, precepto legal el cual en relación con el diverso 77 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León sustenta lo antes aducido en el sentido de que, en primer término, la facultad constitucional conferida al Secretario General de Gobierno para refrendar los decretos promulgatorios del Ejecutivo es una facultad especial que única y exclusivamente puede ser ejercida por el mencionado secretario, de conformidad con lo dispuesto en el multicitado artículo 77, en concordancia con el diverso 87 de la citada Constitución del Estado, el cual en lo conducente establece lo siguiente:

“ ARTICULO 87.- En el Estado habrá un Secretario General de Gobierno **quien tendrá las facultades especiales que le confiere esta Constitución** y, para ocupar el cargo, deberá reunir los requisitos exigidos para ser Gobernador, quien lo nombrará y removerá a su arbitrio...”

En efecto, la facultad conferida por la Constitución a favor del Secretario General de Gobierno, consistente en el refrendo de los decretos promulgatorios emitidos por el Ejecutivo del Estado, es una facultad especial conferida por la mencionada Constitución, por lo que atendiendo al texto del transcrito artículo 13 no es posible delegarla.

Aunado a lo anterior, si procedemos al análisis del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, el cual regula las atribuciones que tiene la Secretaría General de Gobierno, encontramos que en su fracción I se establece que a dicha dependencia le corresponde el despacho de los asuntos que le encomienda directamente la Constitución Política del Estado, situación que viene a demostrar la inconstitucionalidad del mencionado refrendo, ya que se trata de una facultad otorgada única y exclusivamente al mencionado Secretario por mandato constitucional y no por una ley ordinaria.

Ahora bien, continuando con el análisis del precepto legal mencionado en el párrafo que antecede, advertimos que en ninguna de las demás fracciones se prevé el refrendo de la promulgación y publicación de leyes que efectúa el Titular del Ejecutivo del Estado en los términos previstos por la Constitución del Estado.

Al respecto, cabe aclarar que si bien es cierto que en dos fracciones (XXI y XXII) de este artículo se establecen como facultades de la Secretaría General de Gobierno las de XXI.- Editar y publicar el Periódico Oficial; dirigir y organizar los talleres gráficos del Gobierno del Estado; y XXII.- Ordenar la publicación en el Periódico Oficial de las leyes y decretos que expida el Poder Legislativo y de los decretos del Ejecutivo; tales facultades no se refieren a la promulgación, sanción y orden de publicación reguladas en la Constitución del Estado en su Título IV dentro del proceso legislativo, sino al aspecto administrativo en que siendo la Secretaría General de Gobierno la encargada del Periódico Oficial del Estado, ordena la publicación de las leyes y decretos, pero al Responsable del Periódico Oficial del Estado, con fundamento en lo

dispuesto por el artículo 8º y demás relativos de la Ley del Periódico Oficial del Estado.

Inclusive, de la redacción del artículo 11 en relación con el 10, fracción I, de la Ley del Periódico Oficial del Estado, se desprende que la publicación de las leyes debe ser ordenada por el Gobernador del Estado, no por el Secretario General de Gobierno, por lo que en el supuesto de las citadas leyes, no se aplica lo dispuesto por el artículo 17, fracción XXII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en el sentido de que el mencionado Secretario General de Gobierno es quien ordena su publicación, sino lo dispuesto por los artículos 77 de la Constitución Política del Estado y 11 en relación con el 10, fracción I, de la Ley del Periódico Oficial del Estado, en cuanto a que es el Gobernador quien promulga y ordena la publicación de las leyes y el Secretario General de Gobierno firma conjuntamente con el Gobernador, o refrenda tanto la promulgación y sanción, como la orden de publicación.

En tales circunstancias, siendo la firma o refrendo de la promulgación, sanción y orden de publicación de una ley una facultad que tanto la Constitución como las leyes antes mencionadas confieren directamente al Secretario General de Gobierno, no es jurídicamente válido que utilizando un acuerdo delegatorio la Subsecretaria de Asuntos Jurídicos ejerza directamente tales facultades, sobre todo debido a que el propio artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, expresamente señala que no es factible delegar facultades que la Constitución o las leyes otorgan directamente a los titulares de las dependencias del Ejecutivo, como acontece en el caso concreto.

Cabe recordar que conforme a los artículos 77 y 87 de la Constitución Política del Estado, 1º, 2º, 3º y demás relativos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León y Séptimo de la Ley de Ingresos de los Municipios de Nuevo León para el año 2002; ésta última constituye el ordenamiento jurídico que establece los ingresos que los Municipios del Estado, percibirán en determinado ejercicio fiscal.

Resultan aplicables los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis y jurisprudencias que me permito transcribir a continuación:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P. LXIV/99

Página: 8

INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO. El artículo 71 de la Constitución establece los entes políticos que cuentan con la potestad de iniciativa de leyes o decretos federales, así como la consecuencia inmediata que produce su presentación en el proceso legislativo que regula el siguiente precepto. En relación con este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos que lo integran constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por el juzgador de amparo, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada, debido a que son esos actos instrumentales los que, en conjunto, otorgan vigencia a la ley, siendo que la impugnación de los posibles vicios de inconstitucionalidad es reclamable no sólo del Poder Legislativo que la expidió, sino también contra las autoridades que participaron en su promulgación, publicación y refrendo del decreto promulgatorio respectivo. En consecuencia, debe concluirse que el ejercicio de iniciativa de leyes y decretos es susceptible de control mediante el juicio de amparo, por formar parte inicial y esencial del proceso legislativo, por cuanto a que es ahí

donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXIV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Octava Epoca

Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomos: IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989

Página: 351

PROMULGACION Y REFRENDO. REVISION. CONSTITUCION DE BAJA CALIFORNIA. Si como la quejosa reclamó del Secretario General de Gobierno el "refrendo y autorización" de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Baja California, por estimar que dicha ley es inconstitucional, pero no por vicios propios del refrendo o autorización, sino en atención al contenido de la referida ley, y el juez de Distrito le otorgó a la quejosa la protección constitucional solicitada en atención a que estimó que el precepto impugnado de la Ley Orgánica Municipal viola la Constitución General de la República, pero no por vicios propios del refrendo, sino por su propio contenido, resulta incuestionable que como el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California no intervino en la promulgación de la ley reclamada, ni actuó en representación del órgano que sí intervino y, en todo caso, no se afectó directamente al acto que emitió, debe concluirse que el recurso de revisión que interpuso es improcedente y, en consecuencia, deberá desecharse. En otras palabras, como la promulgación implica la aprobación de un proyecto de ley por parte del Ejecutivo y la abstención del veto, y el refrendo o autorización sólo implican la aprobación de la promulgación y en forma indirecta de la ley (artículos 34 y 52, fracción 1, de la Constitución local), el Secretario General de Gobierno no está legitimado para expresar agravios respecto del contenido de la ley local que refrendó, de acuerdo con lo establecido en el artículo 87 de la Ley de Amparo.

Cabe mencionar que tanto los decretos mediante los cuales se aprobaron las tablas de valores unitarios del suelo y de las construcciones de los Municipios del Estado de Nuevo León, como el decreto 177 por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, también se encuentran refrendadas por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos encargada de la atención y despacho de los asuntos de trámite de la Secretaría General de Gobierno, por lo que consecuentemente devienen también en inconstitucionales.

CONCLUSIONES

1.- El impuesto sobre adquisición de inmuebles para los municipios del Estado de Nuevo León, constituye una de las más importantes fuentes de ingresos con las que cuentan los municipios, sobre todo para aquéllos que se encuentran ubicados en el área metropolitana, en virtud de la numerosa población y de la gran cantidad de inmuebles que existen. Con lo ordenado en la citada reforma al artículo 115 de la Constitución Mexicana, los valores unitarios del suelo de los inmuebles se debieron empatar a valor comercial antes del inicio del ejercicio fiscal del año de 2002, lo que ocasionó que el valor catastral de éstos se incrementara, originando con esto que la base gravable de la mencionada contribución sea mayor.

2.- Los ayuntamientos no han cumplido con lo dispuesto en la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que no han realizado la propuesta hacia el Congreso local de las cuotas, tasas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, que sirven de base para el cobro de contribuciones, situación que origina que las tasas y tarifas vigentes aplicables al impuesto sobre adquisición de inmuebles, sean contrarias a la Constitución.

3.- El valor catastral, en virtud de la multicitada reforma al artículo 115 de nuestra carta magna, ahora conforma uno de los elementos de la base gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles. De lo analizado en el trabajo de investigación, puede inferirse que los elementos y factores que se toman en consideración para su determinación, son violatorios de la Constitución Mexicana.

4.- La tasa del citado impuesto es violatoria de lo dispuesto por la Constitución Mexicana, por que no cumple con el requisito constitucional de haber sido propuesta por los ayuntamientos hacia la legislatura local de conformidad con el artículo 115 Constitucional.

5.- La aplicación de una tarifa única especial como pago del impuesto para algunos contribuyentes, resulta contraria a nuestra carta magna, en razón de que no existen razones de orden político, social o económico que justifiquen dicho tratamiento preferencial.

6.- La promulgación de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado para el año de 2002; del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado, y de los decretos que contienen la aprobación de las Tablas de Valores Unitarios del Suelo y Construcción de los Municipios del Estado, es violatoria a la Constitución Mexicana, en razón de que los citados decretos y ordenamientos legales, fueron refrendados por la Subsecretaria de Asuntos Jurídicos encargada de la atención y despacho de los asuntos de trámite de la Secretaría General de Gobierno, autoridad que carece de facultades para ello en términos de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

El refrendo a la promulgación de una ley o decreto, es una facultad del Secretario General de Gobierno del Estado y del Secretario de Despacho que corresponda, por lo que evidentemente al haber sido refrendados los mencionados decretos y ordenamientos legales, por una autoridad jurídicamente incompetente para ello, contraviene a la Constitución Federal.

PROPUESTAS

1.- Que los ayuntamientos de los municipios del Estado se reúnan a fin de analizar detalladamente lo dispuesto por la reforma al artículo 115 de la Constitución Mexicana y cumplir con lo dispuesto en ella, realizando entre otras cosas, la propuesta hacia la legislatura local de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

2.- Modificar los decretos en donde se contienen las tablas de valores unitarios del suelo y construcción de los inmuebles del Estado, en razón de que algunos de los elementos que las conforman contravienen al principio de legalidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Mexicana; asimismo adecuar la forma de determinación del valor catastral, prevista en el artículo 17 de la Ley de Catastro del Estado, toda vez que algunos de los elementos previstos para la aplicación del coeficiente de demérito de valor por profundidad, infringen al mencionado principio de legalidad tributaria. Derogar la atribución de modificar el valor catastral, conferida hacia las Juntas Municipal y Central Catastral en el artículo 19 de la Ley de Catastro del Estado, en razón de que la determinación del valor catastral le corresponde al Congreso local.

3.- Evitar que una autoridad jurídicamente incompetente refrende la promulgación de cualquier ordenamiento legal, ya que éste error ocasiona que dichos ordenamientos sean inconstitucionales, circunstancia que produce un detrimento en la recaudación de las contribuciones.

4.- Analizar detalladamente, modificar o derogar en su caso, los supuestos a los cuales la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado,

otorga tratamientos preferenciales para el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles y que contravienen a los principios de legalidad tributaria proporcionalidad y equidad, tales como, la desgravación en la base gravable del impuesto en 15 cuotas elevadas al año siempre y cuando el valor gravable del inmueble no exceda de 25 cuotas elevadas al año; la aplicación de la tarifa preferencial de 7 cuotas por la adquisición de inmuebles por parte de trabajadores al servicio de la Federación, Estado y Municipio; en las adquisiciones del dominio privado que realicen los municipios y las entidades paraestatales de los municipios; para las viviendas cuyo valor gravable no exceda de 15 cuotas elevadas al año, es decir, de \$219,547.50 en el año de 2002 dentro del área metropolitana de Monterrey, siempre que el adquirente sea persona física; en las adquisiciones de vivienda cuyo valor más alto entre el valor de adquisición y el valor catastral, no exceda de 9,398 cuotas, es decir, de la cantidad de \$376,859.80, siempre que el adquirente sea jubilado o pensionado y que no sea propietario o poseedor de otro bien raíz en el Estado y; en las adquisiciones de inmuebles realizadas por asociaciones religiosas, respecto de bienes destinados exclusivamente a sus fines.

BIBLIOGRAFÍA

a).- Doctrina.

Casillas Avila Eduardo. Marco Jurídico de la Hacienda Municipal. Editorial INDETEC, México, 1994.

Carrasco Iriarte Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México 2000.

Del Valle Torres Luis Gerardo. Sistema Fiscal Federal Mexicano. Su revisión ante las Teorías y los Principios Jurídicos y Económicos. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos TomoXV, México, D.F. 2000.

Durón Ruíz Ramón. Evolución del Municipio Mexicano. Departamento de Fomento Editorial de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, Tamaulipas, México 2001.

La Tributación Local en Materia del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles. Editorial INDETEC. México, 1993.

Morones Hernández Humberto. Hacia un Modelo de Tributación Inmobiliaria Local. Editorial INDETEC. México, febrero 2000.

Martin Queralt Juan. La Imposición Inmobiliaria Española. Editorial INDETEC. Guadalajara, Jalisco. Marzo 1995.

Porras y López Armando. Derecho Fiscal Aspecto Jurídico-Contable. Editorial Textos Universitarios, S.A. México, D.F., 5 de mayo de 1949.

Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A. México 1990.

Revista Hacienda Municipal. Editorial INDETEC. Guadalajara, Jalisco, junio-agosto 1987.

Revista Hacienda Municipal. Editorial INDETEC. Guadalajara, Jalisco, abril-junio 1989.

Revista Hacienda Municipal. Editorial INDETEC. Guadalajara, Jalisco, enero-marzo 1990.

Revista Hacienda Municipal. Editorial INDETEC. Guadalajara, Jalisco, junio 1992.

Revista Hacienda Municipal. Editorial INDETEC. Guadalajara, Jalisco, septiembre 1995.

Revista Hacienda Municipal. Editorial INDETEC. Guadalajara, Jalisco, diciembre 1995.

Revista Hacienda Municipal. Editorial INDETEC. Guadalajara, Jalisco, junio 1997.

Revista Hacienda Municipal. Editorial INDETEC. Guadalajara, Jalisco, marzo 1999.

Sedas Ortega Cecilia. El Régimen Jurídico-Fiscal Inmobiliario de Algunos Organismos. Editorial INDETEC. México, 1996.

b).- Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Código Fiscal del Estado de Nuevo León.

Declaratoria de coordinación de la Federación con el Estado de Nuevo León en materia del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1982.

Ley del Catastro del Estado de Nuevo León.

Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

Ley de Beneficencia Privada del Estado de Nuevo León.

Ley de Hacienda del Estado de Sonora. Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 53, el 31 de diciembre de 1976.

Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2002.
Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de diciembre de 2001.

Tabla de Valores Unitarios del Suelo y Construcciones del Municipio de Escobedo, Nuevo León. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2001.

APENDICE

Tablas de valores unitarios del suelo y construcciones de los municipios del área metropolitana de Monterrey, Nuevo León.

Municipio	Decreto	Fecha de aprobación	Fecha de Publicación
Apodaca	148	22 de diciembre de 2002	31 de diciembre de 2002
Escobedo	144	22 de diciembre de 2002-	31 de diciembre de 2002
García	158	22 de diciembre de 2002	31 de diciembre de 2002
Guadalupe	170	23 de diciembre de 2002	31 de diciembre de 2002
Montemorelos	149	22 de diciembre de 2002	31 de diciembre de 2002
Monterrey	171	23 de diciembre de 2002	31 de diciembre de 2002
San Nicolás	141	22 de diciembre de 2002	31 de diciembre de 2002
San Pedro	163	22 de diciembre de 2002	31 de diciembre de 2002
Santa Catarina	161	22 de diciembre de 2002	31 de diciembre de 2002

INDICE

	Página
INTRODUCCION	i
CONTENIDO	
Capítulos	
1. ANTECEDENTES	
1.1 El impuesto sobre traslación de dominio en el Estado de Nuevo León.	1
1.2 La Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.	3
1.3 La coordinación fiscal en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles entre la Federación y las entidades federativas.	4
1.4. El impuesto sobre adquisición de inmuebles municipal.	6
1.5 La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional.	7
1.6 La reforma de 1991 a la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.	12
1.7. La abrogación de la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.	12
1.8 La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional.	13
1.9. Situación actual del impuesto sobre adquisición de inmuebles en Nuevo León.	23
Capítulo 2. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LOS TRIBUTOS	
2.1 <i>Fundamento constitucional.</i>	27
2.2 <i>Principio de legalidad tributaria.</i>	28
2.3 <i>Principio de proporcionalidad.</i>	31
2.4 <i>Principio de equidad.</i>	34
2.5. <i>Principio de destino al gasto pública.</i>	37
Capítulo 3. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA	
3.1 La autonomía hacendaria municipal.	41
3.2 Los ingresos municipales.	41

3.3 Prohibición de exenciones.	42
3.4 Facultades y obligaciones de los ayuntamientos.	42
3.5 Artículos transitorios de la reforma de 1999.	44
Capítulo 4. EL HECHO IMPONIBLE DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES Y EL SUJETO PASIVO DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA	46
Capítulo 5. ANÁLISIS A LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES	
5.1 La base gravable del impuesto.	49
5.2 El Catastro.	51
5.3 El Sistema de Valuación Catastral mediante Tablas de Valores Unitarios del Suelo y de la Construcción.	52
5.6 La determinación del valor catastral.	67
Capítulo 6. ANÁLISIS A LA TASA DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES	
6.1 Concepto.	74
6.2 La tasa en relación con los requisitos constitucionales.	74
6.3 Tasa y tratamientos preferenciales en el impuesto sobre adquisición de inmuebles.	77
7. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA FISCAL PARA EL AÑO 2002 EN NUEVO LEÓN	
7.1 Falta de refrendo del Secretario General de Gobierno.	100
7.2 Oficio delegatorio de facultades emitido por el Secretario General de Gobierno.	107
CONCLUSIONES	119
PROPUESTAS	121
BIBLIOGRAFÍA	123
APENDICE	127
ANEXO	

MUNICIPIO DE ESCOBEDO N.L.

VALORES DE CONTRUCCION PARA EL AÑO 2002

TIPO	CATEGORIA	ELEMENTOS CONSTRUCTIVOS PRINCIPALES	ZONA 2		
			CATEGORIA		
			PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA
A	EDIFICIOS DESTINADOS A HOTELES, OFICINA O NEGOCIOS COMERCIALES CON MATERIALES DE CONSTRUCCION MODERNA Y MOTELLES	1) CEMENTO DE CONCRETO LOSSA DE CONCRETO PLOTES, ETC. 2) MURO DE BLOCC LADRILLO, BARRO BLOCC O TABIQUES DE MATERIALES LIGEROS NO CONSIDERADOS DE CARGA. 3) ENTREPISOS Y TECHOS DE ESTRUCTURAS DE CONCRETO ARMADO, LOSAS RETICULARES, ETC. 4) ESCALERAS, DE CONCRETO, GRANITO, MARMOL, ETC. 5) APLANADO DE PASTA DE CALIDAD. 6) PAVIMENTOS, LABRINES DE MOSAICO, AZULEJO Y LINOLEUM, ETC. 7) FACHADAS Y SUS COMPLEMENTOS, FAC-IALETA, MARMOLETA, ETC. 8) SANITARIOS, BANCOS COMPLETOS 9) INSTALACIONES ELECTRICAS COMPLETAS CON PLANTA CENTRAL DE CLIMA, EQUIPOS DE ELEVADORES-10) PUERTAS Y VENTANAS METALICAS Y DE MADERA. 11) PISOS DE MOSAICO, GRANITO, ETC.	3,552	2,466	1,776
A1	EDIFICIOS DESTINADOS A HOTELES, OFICINA O NEGOCIOS COMERCIALES CON MATERIALES DE CONSTRUCCION MODERNA CON LAS MISMAS ESPECIFICACIONES DEL TIPO "A" PERO SIN PLANTA CENTRAL DE CLIMA.	3,126	2,186	1,563	
B	EDIFICIOS DESTINADOS A HOTELES Y MOTELLES TIPO "A1" SIN SERVICIOS SANITARIOS EN CADA CUARTO, EDIFICIOS DESTINADOS A ESCUELAS Y SALONES DE BAILE.	2,840	1,988	1,420	
C	EDIFICIOS DE CONSTRUCCION ANTIGUA MODERNIZADA DESTINADA A LOCALES COMERCIALES, HOTELES Y OFICINAS, EDIFICIOS O SOTANOS DESTINADOS A ESTACIONAMIENTO DE AUTOMOVILES.	1,988	1,392	994	
C-1	EDIFICIOS DESTINADOS A COMERCIOS Y BODEGA.	1,278	894	639	
C-A	EDIFICIOS DE CONSTRUCCION ANTIGUA DESTINADA A LOCALES COMERCIALES HOTELES, OFICINAS, EDIFICIOS O SOTANOS DESTINADOS A ESTACIONAMIENTOS DE AUTOMOVILES.	1,704	1,193	852	
D	EDIFICIOS INDUSTRIALES, ALMACENES O BODEGAS.	1,463	896	711	
D-1	EDIFICIOS INDUSTRIALES O BODEGAS ESPECIFICADAS EN EL TIPO "D" PERO CON TECHOS CASCARON.	1,278	894	639	
E	EDIFICIOS INDUSTRIALES O BODEGAS.	994	698	487	
E-1	EDIFICIOS INDUSTRIALES O BODEGAS.	654	598	427	
E-2	GALLINEROS Y ESTABLOS	340	238	170	
E-3	GALLINEROS Y ESTABLOS	254	178	127	
E-4	GALLINEROS Y ESTABLOS	199	140	100	

INDUSTRIAL Y COMERCIAL

TIPO	CATEGORIA	ELEMENTOS CONSTRUCTIVOS PRINCIPALES	ZONA 2		
			PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA
F	CONSTRUCCION RESIDENCIAL DE PRIMERA CLASE Y APARTAMENTOS.	1) CIMENTACION DE CONCRETO, ZAPATAS, ETC. 2) MUROS DE LADRILLO, BLOCK, BARRO BLOCK, ETC. 3) REVESTIMIENTO DE YESO, LINGULEUM, AZULEJO, ETC. 4) ENTREPISOS Y TECHO DE CONCRETO ARMADO, LOSA RETICULAR DE BARRO-BLOCK PREFABRICADO STALTON, ETC. 5) ESCALERAS DE CONCRETO, FIERRO, REVESTIDAS DE MARMOL, GRANITO, ETC. 6) FACHADAS Y SUS COMPLEMENTOS, PIEDRAS FACHALETA, MOSAICO ITALIANO, ENJARRE DE VIDRIO, MARMOL, GRANITO, ETC. 7) INSTALACIONES SANITARIAS DE CALIDAD. 8) INSTALACION ELECTRICA COMPLETA CON PLANTA CENTRAL DE CLIMA. 9) PISOS DE MOSAICO DE PASTA, GRANITO, ETC.	2,865	1,866	1,333
G	CASA HABITACION DE RENTA O RESIDENCIAL Y APARTAMENTOS.	LOS MISMOS ELEMENTOS CONSTRUCTIVOS DEL TIPO "F", PERO SIN ACONDICIONAMIENTO PARA CLIMA ARTIFICIAL.	2,072	1,450	1,036
G-1	MODERNO ECONOMICO	LOS MISMOS ELEMENTOS CONSTRUCTIVOS DEL TIPO "G", PERO CON ACABADOS MINIMOS O SIN ELLOS.	2,072	1,450	1,036
H	CASA HABITACION TIPO ECONOMICO (PREFABRICADA CASCARON), HABITACIONAL DE CONSTRUCCION ANTIGUA MODERNIZADA	PREFABRICADA, TECHO DE CASACARON, ETC. 1) MUROS DE SILLAR, LADRILLO, BLOCK, ETC. 2) PISOS DE MOSAICO O CEMENTO, ETC. 3) ENTREPISOS Y TECHOS DE TERRAZO O CONCRETO ARMADO. 4) ACABADO Y ESTADO DE CONSERVACION BUENO. 5) INSTALACIONES ELECTRICAS, SANITARIAS Y DE GAS COMPLETAS.	888	622	444
I	CASA ANTIGUA SIN MODERNIZAR	1) MUROS DE SILLAR O LADRILLO. 2) TECHOS Y ENTREPISOS DE TERRAZO. 3) PISOS DE MOSAICO O CEMENTO. 4) INSTALACIONES COMPLETAS SANITARIAS, LUZ Y GAS.	816	571	408
J	CASA HABITACION DE BLOCK CON TECHO DE LAMINA	PISOS DE MOSAICO O CEMENTO, MUROS DE BLOCK, INSTALACIONES COMPLETAS, BUEN ESTADO DE CONSERVACION.	683	478	342
J-1	MODERNO MINIMO	LOS MISMOS ELEMENTOS CONSTRUCTIVOS DEL TIPO "G", PERO CON ACABADOS MINIMOS O SIN ELLOS.	683	478	342
K	CONSTRUCCIONES ECONOMICAS DE MADERA.	MUROS DE LAMINA, PISOS, PASTA, CEMENTO O TIERRA, TECHOS DE LAMINA METALICA, CARTON, INSTALACION ELECTRICA MINIMA VISIBLE.	284	206	147
R	ANTIGUO MINIMO	ARMAZON, CIMENTOS DE PIEDRA Y LODO, CERRAMIENTOS CON VIGAS DE MADERA, TECHOS, LAMINA METALICA O ASBESTO, PISOS, TIERRA MUROS, ADOBE A INTERIORES MORTERO DE CAL. A EXTERIORES MORTERO DE CAL. VENTANAS DE MADERA, PINTURA INTERIOR DE CAL, INSTALACION ELECTRICA MINIMA VISIBLE, INSTALACION SANITARIA MINIMA O LETRINA, CARPINTERIA, PUERTA DE MADERA, CERROJERIA CANDADOS Y PASADORES.	284	206	147
R-1	ANTIGUO MINIMO	MISMOS ELEMENTOS DEL TIPO "R" PERO CON ACABADOS MINIMOS O SIN ELLOS.	238	187	119
L	SALAS CINEMATOGRAFICAS 1b POR M2	EDIFICIOS MODERNOS CON ESTRUCTURAS DE CONCRETO ARMADO, ARMADURAS METALICAS, CIELOS FALSOS CON PLANATA CENTRAL DE CLIMA.	1,904	1,333	952
L-1	SALAS CINEMATOGRAFICAS 2b POR M2	ESTRUCTURA DE CONCRETO CON REGULAR ACABADO PERO SIN SISTEMA DE CLIMA ARTIFICIAL, (TECHO DE ESTRUCTURA METALICA Y DE MADERA).	1,534	1,074	787
L-4	TERRAZAS DESCUBIERTAS (VALOR POR M2)	PISOS DE CEMENTO O GRAVA Y PAREDES DE BLOCK O LADRILLO. LO CUBIERTO SE ESTIMA IGUAL QUE EN TERRAZAS CUBIERTAS.	198	139	100
M	SILOS O TANQUES DE ALMACENAMIENTO	CONCRETO ARMADO O DE ACERO.	1,184	829	582
M-2	SILOS O TANQUES DE ALMACENAMIENTO	METALICOS	124	87	82
N	TERRAZAS CUBIERTAS, PORCHES, CORRIDORES, GARAGES ABIERTOS, MEZZANINES, GASOLINERAS, ETC.	EN GENERAL LOS ESPACIOS TECHADOS CONSISTENTES EN SIMPLES LOSAS APOYADAS EN COLUMNAS CON MATERIALES IGUALES A LOS INTERIORES.
O	EDIFICIOS DE GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL	SE HARÁ UNA VALORIZACION INDIVIDUAL.
P	COBERTIZOS, TECHOS DE CONCRETO.	PISOS DE CUALQUIER MATERIAL, COLUMNAS DE CONCRETO O FIERRO.
P-1	COBERTIZOS, TECHOS DE LAMINA.	PISOS DE CUALQUIER MATERIAL, COLUMNAS METALICAS DE CONCRETO O DE MADERA.	593	415	286
T	ALBERCA PUBLICA.	CIMENTACION, MUROS DE CONTENCIÓN Y PISOS DE CONCRETO ARMADO POR M2.	426	298	213

MUN	MUN	VALCONST	MUN	MUN	VALCONST	MUN	MUN	VALCONST
01001001	600.00	34604	01011002	600.00	147250	01023014	600.00	160075
01001002	600.00	243675	01011003	600.00	52250	01024001	600.00	82745
01001003	600.00	55088	01012002	600.00	179550	01024002	600.00	156578
01001005	600.00	42729	01012003	600.00	48419	01024003	600.00	29202
01001006	600.00	178368	01012004	600.00	199500	01024004	600.00	845500
01001007	600.00	80275	01013001	600.00	339625	01024005	600.00	97646
01001009	600.00	203300	01013003	600.00	243200	01024006	600.00	135850
01001010	600.00	269325	01013004	600.00	289800	01024007	600.00	44649
01001011	600.00	106884	01013005	600.00	120650	01024008	600.00	54150
01001012	600.00	193325	01013006	600.00	96459	01024009	600.00	95000
01001013	600.00	456000	01014001	600.00	75857	01024011	600.00	152475
01001014	600.00	121600	01014002	600.00	125345	01025001	600.00	66043
01001015	600.00	14880	01014003	600.00	46550	01025002	600.00	359350
01001016	600.00	187650	01014004	600.00	171112	01025003	600.00	190581
01001017	600.00	512158	01014005	600.00	166725	01025004	600.00	15963
01001018	600.00	436899	01014006	600.00	99750	01025005	600.00	60096
01001019	600.00	70775	01014007	600.00	11268	01026001	600.00	289275
01001020	600.00	187369	01015001	600.00	136702	01026002	600.00	275500
01001021	600.00	47871	01015002	600.00	49454	01026003	600.00	37405
01001022	600.00	140366	01015003	600.00	36090	01026004	600.00	35786
01001023	600.00	309335	01016001	600.00	124378	01027001	600.00	210946
01001024	600.00	128250	01016002	600.00	25353	01027002	600.00	332680
01001025	600.00	22849	01016003	600.00	217550	01027003	600.00	182400
01001026	600.00	23475	01016004	600.00	7512	01027004	600.00	157225
01001027	600.00	28796	01016005	600.00	11268	01027005	600.00	193325
01001028	600.00	29109	01016006	600.00	11268	01027006	600.00	154850
01001029	600.00	29109	01016007	600.00	102600	01027007	600.00	18154
01001030	600.00	29109	01016008	600.00	241775	01027008	600.00	28989
01001031	600.00	29109	01016009	600.00	57279	01027009	600.00	24414
01002001	600.00	148190	01016010	600.00	27865	01027010	600.00	12520
01002003	600.00	16902	01016011	600.00	156750	01027012	600.00	74575
01002004	600.00	129494	01016012	600.00	54195	01027014	600.00	36621
01002005	600.00	82043	01016013	600.00	10524	01028001	600.00	59305
01002006	600.00	59850	01016014	600.00	261250	01028003	600.00	71385
01002007	600.00	112575	01017001	600.00	235207	01028004	600.00	32300
01002008	600.00	11472	01017002	600.00	134432	01028006	600.00	24101
01002009	600.00	148029	01017003	600.00	1079734	01028007	600.00	179252
01003001	600.00	16589	01018001	600.00	51227	01028008	600.00	112483
01003002	600.00	50080	01018002	600.00	42954	01028009	600.00	94050
01003003	600.00	75120	01020001	600.00	127680	01028010	600.00	45216
01003004	600.00	22223	01020002	600.00	15024	01028011	600.00	290070
01003006	600.00	61900	01020003	600.00	82460	01028012	600.00	190000
01004001	600.00	19719	01020004	600.00	82460	01028013	600.00	88350
01004002	600.00	193800	01020005	600.00	82460	01029001	600.00	14956
01004003	600.00	20032	01020006	600.00	82460	01029002	600.00	134900
01004004	600.00	110200	01020007	600.00	82460	01030001	600.00	8138
01004005	600.00	361047	01020008	600.00	134330	01030003	600.00	235600
01004006	600.00	427500	01020009	600.00	82460	01030004	600.00	77276
01004007	600.00	35910	01020010	600.00	82460	01030005	600.00	63735

01005001	600.00	14398	01020011	600.00	82460	01030009	600.00	86450
01005002	600.00	206150	01020012	600.00	82460	01033001	600.00	0
01005003	600.00	79816	01020013	600.00	82460	01034001	600.00	370834
01006001	600.00	50080	01020014	600.00	106400	01034003	600.00	123025
01006002	600.00	24101	01020015	600.00	82460	01034005	600.00	114950
01006003	600.00	1165760	01020016	600.00	101080	01034007	600.00	158650
01007001	600.00	180140	01020017	600.00	82460	01035001	600.00	209710
01007002	600.00	15024	01021003	600.00	378964	01035003	600.00	12489
01007003	600.00	1147901	01021005	600.00	481662	01036001	600.00	366700
01007005	600.00	28820	01021007	600.00	134425	01037002	600.00	115810
01007007	600.00	266687	01021008	600.00	70738	01037003	600.00	364789
01008001	600.00	178589	01022001	600.00	298624	01037004	600.00	188008
01008002	600.00	13145	01022002	600.00	285950	01038001	600.00	458304
01008003	600.00	33804	01022003	600.00	331407	01039001	600.00	16276
01008004	600.00	10690	01022004	600.00	508250	01039002	600.00	181227
01008005	600.00	74885	01023001	600.00	51019	01039003	600.00	29422
01008006	600.00	429762	01023002	600.00	317300	01039004	600.00	151525
01009001	600.00	56821	01023003	600.00	167894	01039005	600.00	9684
01009002	600.00	110562	01023004	600.00	128527	01039006	600.00	728488
01009003	600.00	50393	01023005	600.00	87400	01039007	600.00	23750
01009004	600.00	435100	01023006	600.00	186328	01039008	600.00	68400
01009005	600.00	104975	01023007	600.00	91200	01040001	600.00	7515
01009006	600.00	21910	01023008	600.00	43700	01040002	600.00	96900
01009007	600.00	50756	01023009	600.00	34200	01040003	600.00	177175
01009008	600.00	91597	01023011	600.00	207575	01040004	600.00	173825
01009010	600.00	123500	01023012	600.00	52250	01040005	600.00	479282
01009013	600.00	96900				01040007	600.00	6264
01010001	600.00	303176				01040008	600.00	204879
01010002	600.00	159258				01040009	600.00	62211
01010003	600.00	130150				01040010	600.00	95950
01010004	600.00	52250				01040011	600.00	114569
01010005	600.00	82175				01041001	600.00	117800
01010006	600.00	143450						
01010007	600.00	143925						
01010011	600.00	180025						
01010012	600.00	174800						
01011001	600.00	20265						

