

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



"ANALISIS PARA DETERMINAR LA
CONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS A LA
LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE NUEVO LEON,
VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DEL 2002"

POR

LIC. MARIA GUADALUPE TREVINO TORRES

COMO REQUISITO PARCIAL, PARA OBTENER
EL GRADO DE MAESTRIA EN DERECHO FISCAL

MONTERREY, N. L.

ENERO DEL 2003

TM

K1

FDYC

2003

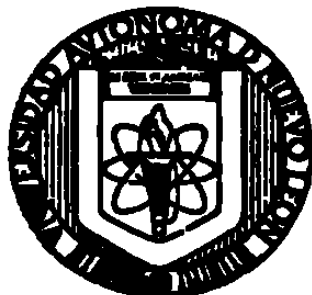
.T7



1020149773

m

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**



**“ANALISIS PARA DETERMINAR LA
CONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS A LA
LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE NUEVO LEON,
VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DEL 2002”**

POR

LIC. MARIA GUADALUPE TREVIÑO TORRES

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER
EL GRADO DE MAESTRIA EN DERECHO FISCAL**

MONTERREY, N. L.

ENERO DEL 2003

988650

TH
K1
FD4C
2003
.T7



FONDO
TESIS

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**

**“ANÁLISIS PARA DETERMINAR LA
CONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS A LA LEY
DE CATASTRO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, VIGENTE
A PARTIR DEL 1° DE ENERO DEL 2002”**

POR

LIC. MARÍA GUADALUPE TREVIÑO TORRES

***COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRIA EN DERECHO FISCAL***

ENERO 2003

**MIRA QUE TE MANDO QUE TE ESFUERCES
Y SEA VALIENTE; NO TEMAS NI DESMAYES,
PORQUE JEHOVÁ TU DIOS ESTARÁ CONTIGO
EN DONDEQUIERA QUE VAYAS**

Josué 1:9

AGRADECIMIENTOS:

**A JEHOVÁ MI HACEDOR
POR SU GRAN AMOR
POR LA FORTALEZA Y GRACIA DERRAMADA EN MI VIDA...**

**A JESUCRISTO MI SEÑOR, MI SALVADOR, MI SANADOR ...
POR SUS MISERICORDIAS INMERECHIDAS**

A MI MADRE, A MIS HERMANOS, POR SU AMOR.

INDICE:

Introducción	1
Capítulo I Ingresos del Estado. La Hacienda Municipal, su integración	
Antecedentes.....	2
Ingresos Municipales	14
Capítulo II Principios Teóricos de los impuestos.....	17
Capítulo III Elementos constitutivos de los impuestos en la actualidad	21
Capítulo IV Breves antecedentes históricos del Poder Tributario en México	23
Capítulo V Limitaciones al Poder Tributario	39
Capítulo VI Garantía o Principio de Legalidad	47
Capítulo VII Garantía de Proporcionalidad y Equidad	49
Capítulo VIII Planteamiento del problema que se propone resolver	53
Capítulo IX Del Procedimiento para la determinación del valor catastral	
A).- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León	54
B).- Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, vigente hasta el 31 de diciembre del año 2001	67

C).- Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, vigente.....	89
Propuesta	107
Conclusiones	109
Bibliografía	111

INTRODUCCIÓN:

El interés que despertó en mí el desarrollo del presente tema, se debe a que a través del desempeño profesional, he tenido la oportunidad de estudiar la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León y su Reglamento, desde el año de 1999- mil novecientos noventa y nueve, que establecía el procedimiento para la revisión y aprobación las bases generales de valores por unidades tipo y de los valores unitarios de construcción que correspondía realizar a las Juntas Municipales Catastrales, las cuales al aplicarse a cada predio en particular, daban como resultado la obtención del valor catastral o avalúo que era la base para determinar y liquidar el impuesto predial en los términos establecidos en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; en ejercicio de tales facultades, cada vez que una Junta Municipal Catastral revisaba y aprobaba nuevas bases generales de valores por unidades tipo dentro de su circunscripción territorial era con la única finalidad de incrementar los valores catastrales de los predios afectados y como consecuencia de ello, el particular tenía que pagar un impuesto predial mayor, lo anterior obligó a muchos particulares afectados por el incremento del valor catastral de los predios de su propiedad a combatir, a través del juicio de nulidad, tal incremento, por considerarlo ilegal al ser mayor que el porcentaje de ajuste para actualizar el citado valor, aprobado anualmente por el Congreso del Estado mediante disposiciones de carácter general, en los términos del artículo 20 de la citada Ley de Catastro.

La Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, para el año 2002, sufrió reformas importantísimas que entraron en vigor a partir del 1º primero de enero del año 2002- dos mil dos y que cambiaron radicalmente el procedimiento para la determinación de la base gravable del impuesto predial, o avalúo catastral que se encontraba regulado por la citada Ley vigente hasta el 31- treinta y uno de diciembre del año 2001- dos mil uno, lo cual será materia de estudio en esta tesis, a fin de determinar si el citado procedimiento se ajusta o no a los principios constitucionales de los impuestos, en especial al de legalidad tributaria.

CAPITULO I.- INGRESOS DEL ESTADO. LA HACIENDA MUNICIPAL, SU INTEGRACIÓN.

ANTECEDENTES:

Al Estado se le ha llegado a definir como la persona jurídica de derecho público, que se integra por el conjunto de habitantes de un cierto territorio, que se organiza de acuerdo a su propia Constitución, a fin de cumplir sus objetivos particulares. De lo anterior se advierte que el Estado, de acuerdo al orden jurídico previamente creado tiene que cumplir con las funciones que le son atribuidas por dicho orden. De tal manera que el Estado está obligado jurídicamente a cumplir deberes o cargas que comúnmente se denominan como funciones públicas.

Tales funciones públicas persiguen mantener vivo al Estado, porque sin ellas éste desaparecería, ellas justifican su existencia: son exclusivas e indelegables, es decir, es el Estado quien debe cumplirlas directamente; por tanto, el Estado goza de todas las prerrogativas del poder público y por último, dichas funciones persiguen la satisfacción del interés público.

¿Cuándo cumple el Estado esas funciones públicas que le son asignadas por la norma constitucional?. Se dice que es en el momento en que presta los servicios públicos que tienen íntima relación con el interés social, es decir, la actividad del Estado tiende a satisfacer necesidades humanas, entre ellas se encuentran las necesidades públicas que son comunes a todos los integrantes de una comunidad jurídicamente organizada, entre éstas se citan las siguientes: seguridad interior, administración de justicia, asistencia social, fuentes de empleo, etc. ¿Cómo soluciona el Estado esas necesidades?. A través del pago de contraprestaciones, por las que obtiene los bienes y servicios indispensables para cumplir sus funciones. Esas contraprestaciones significan un gasto para el Estado que deberá pagar con los

recursos que haya destinado para tal fin, mismos que debe obtener a través del empleo de su poder de imperio que vendría a ser la actividad financiera del Estado.

“Las finanzas públicas se ocupan, de la denominada actividad financiera, la cual consiste en un conjunto de operaciones o fenómenos – es decir, realización de gastos y obtención de recursos- cuyo objetivo final es la satisfacción de las necesidades públicas....”.¹

Griziotti, el cual es citado por José María Martín en su obra *Introducción a las Finanzas Públicas*, señala que, la actividad financiera tiene finalidades propias, siendo necesario distinguir entre los fines fiscales, los fines extrafiscales y los fines mixtos.

A través de los fines fiscales el Estado se allega los recursos que se aplicarán para sufragar los bienes y servicios que serán indispensables para la satisfacción de las necesidades públicas.

Los fines extrafiscales, como un ejemplo de éstos se cita la aplicación de elevados impuestos al consumo de bebidas alcohólicas o a las ventas de artículos suntuarios, en este caso, el Estado busca atender el interés público a través de la reducción del consumo de alcohol. Griziotti nuevamente señala que, los fines extrafiscales de la actividad financiera no implican ninguna recaudación.

“... los fines mixtos de la actividad financiera participan de las características de los dos anteriores. En el caso de los recursos públicos, este tipo de fines se manifiestan cuando se trata, por ejemplo, de un impuesto que se aplica no solo para lograr medios financieros (fin fiscal) sino, además, para atender directamente el interés público, mediante exenciones o deducciones para determinados grupos sociales.”²

¹ Martín, José María, *Introducción a las Finanzas Públicas*.

Hay una diversidad de clasificaciones de los recursos públicos a los que hemos hecho referencia, el profesor uruguayo R. Valdés Costa en su obra *Curso de Finanzas*, citado por José María Martín, los cataloga, desde el punto de vista jurídico en: recursos de derecho privado (coinciden con los recursos originarios) y recursos de derecho público (ingresos derivados). Los primeros provienen de los bienes patrimoniales del Estado o de sus actividades productivas, su característica particular consiste en que son obtenidos en condiciones similares a las que regulan la actividad de los gobernados cuya finalidad lucrativa es el incremento de su patrimonio personal; los segundos, se integran por varios tipos de ingresos, entre los que se encuentran, especialmente, los recursos tributarios, estos los percibe el Estado en virtud de su imperio o poder fiscal, se estima que son fruto de la relación jurídica tributaria que nace entre los particulares y el Estado, relación que regulan las normas de derecho público; se trata de ingresos que se obtienen de los gobernados en ejercicio del imperium del Estado.

El tratadista argentino R. Bielsa en su obra denominada *Compendio de Derecho Público, Tomo III, página 23*, clasifica los recursos públicos en tres grupos: a) Nacionales, provinciales y municipales; b) Ordinarios y extraordinarios, los primeros se recaudan en cada ejercicio fiscal, legalmente autorizados y los segundos, son los que se destinan a sufragar gastos no previstos y c) Originarios y derivados, los primeros son los que provienen del patrimonio del ente público y, los segundos surgen del patrimonio de los particulares, siendo estos los impuestos, tasas y contribuciones especiales.³

El profesor Ingresso en su obra *Diritto Finanziario*, aporta una clasificación de los recursos públicos que funda en la diversidad del título jurídico en virtud del cual son adquiridos los recursos, hace una distinción entre ingresos patrimoniales de derecho privado e ingresos de derecho público o emergentes de la potestad de imperio, en

² Martín José María, *Introducción a las Finanzas Públicas*, pág. 48

³ Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, pág. 69

éste último grupo entran los tributos, empréstitos públicos e ingresos varios que incluyen multas y otros conceptos no comprendidos en las anteriores categorías.⁴

Los ingresos que percibe el Estado los clasifica el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2° en: i).- impuestos: son contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de ese artículo; ii).- aportaciones de seguridad social: son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado; iii).- contribuciones de mejoras: son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas; y iv).- derechos: son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por su parte, el Código Fiscal del Estado de Nuevo León, establece en su artículo 3° la clasificación de las contribuciones, siendo como sigue: a).- impuestos: son las prestaciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de ese artículo; b).- derechos: son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público y c).- contribuciones especiales: son las prestaciones cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por un beneficio económico

⁴ Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero, Volumen I, págs. 242 y 243

particular proporcionado al contribuyente por la realización de obras públicas o de tareas estatales o municipales provocadas por las actividades del contribuyente. Su rendimiento no debe tener un destino ajeno al financiamiento de las obras o actividades correspondientes.

De lo antes vertido se concluye que el Estado para cumplir con sus funciones que buscan satisfacer el interés social, debe allegarse de recursos, entre los cuales se encuentran los tributos a cargo de los gobernados que obtiene en ejercicio del poder de imperio de que se encuentra investido.

El tributo es uno de los recursos de que dispone el Estado para lograr los medios pecuniarios necesarios al desarrollo de sus actividades. Objetivamente el tributo pertenece, pues, a los fenómenos de las finanzas públicas y es objeto de estudio por parte de la ciencia o de las ciencias que se ocupan de ellas, principalmente de la ciencia de las finanzas, de la política financiera y de la economía política. El tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga derecho a ingresarlo. El tributo es una prestación coactiva.

Pero esta coerción no deriva de una manifestación de voluntad de la administración pública, la cual a su iniciativa, tenga el derecho de imponerla a los sujetos particulares; en el Estado moderno la fuente de la coerción es exclusivamente la ley a fin de cumplir con el principio fundamental de la legalidad de la prestación tributaria.⁵

El artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción IV señala que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

⁵ Jarach, Dino, El Hecho Imponible, págs. 9, 10 y 11.

Por su parte, el artículo 34 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León precisa en su fracción IV que, es obligación de los nuevoleonenses contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, inscribiéndose en las oficinas recaudadoras respectivas, manifestando el valor real de sus propiedades o la importancia de la profesión o giro de que subsistan.

Para cubrir los gastos públicos de la Federación, el artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. En cuanto a los gastos públicos correspondientes a las entidades Federativas, en particular del Estado de Nuevo León, el artículo 63 fracciones IX y X de su Constitución Política previene que, pertenece al Congreso Local fijar anualmente, a propuesta del Gobernador, los gastos de la Administración Pública del Estado y decretar contribuciones para cubrirlos, determinando la duración de éstas y el modo de recaudarlas; y, fijar anualmente, a propuestas de los respectivos Ayuntamientos, las contribuciones que deben formar la Hacienda Pública de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; revisar y aprobar las cuentas que éstos presenten correspondientes a su ejercicio anterior.

Es bien sabido que, todas las actividades del Estado se hallan, de cierta forma, subordinadas a los recursos de que se puede disponer; la planificación de la actividad financiera del Estado se denomina presupuesto, concepto éste del que se ha hablado en el párrafo que antecede.

“Indiscutiblemente, que el presupuesto, al igual que el impuesto y el rédito público, constituyen en los actuales tiempos uno de los más poderosos instrumentos del Estado para ejecutar su voluntad política a fin de reformar la estructura económica y social, y manejar la coyuntura. Ahora, más que nunca, se utiliza el presupuesto

como un eficaz medio para asegurar una redistribución socialmente justa de la renta nacional.....”⁶

El presupuesto tanto a nivel federal como a nivel estatal tiene que ser aprobado anualmente por el Órgano Legislativo; consiste en un cálculo autorizado legalmente, mismo que incluye tanto los recursos públicos como los gastos e inversiones públicas que se realizarán en ese período. Desde un aspecto político, al analizarlos, se pueden conocer cuáles son las decisiones o elecciones del Estado respecto a determinadas necesidades privadas y colectivas; por lo que toca al ámbito económico, por ser una exposición que cuantifica de forma integral los gastos y recursos públicos de un período representa uno de los documentos más destacados que refleja la economía de la Nación. El aspecto social del presupuesto se advierte con solo analizar las diversas partidas que lo integran, como son, las áreas de salud, educación pública, seguridad social, entre otras, también en él se puede observar cómo los sectores de la población más desprotegidos son los más fortalecidos con el establecimiento de programas diversos que tienden a combatir la pobreza, el analfabetismo, la falta de empleo, de vivienda, de alimentación, etc.

En el comentado artículo 63 fracción X de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, que dice: “Artículo 63.- Pertenece al Congreso: X.- Fijar anualmente, a propuestas de los respectivos Ayuntamientos, las contribuciones que deben formar la Hacienda Pública de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; y revisar y aprobar las cuentas que éstos presenten correspondientes al ejercicio anterior...”, se establece la forma en que los municipios del Estado de Nuevo León se allegarán de recursos para cumplir con las funciones que les son propias, esto es, a través de las contribuciones que fije el Congreso Local, que serán propuestas por los Ayuntamientos.

⁶ Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, págs. 222 y 223.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. En la fracción II de ese artículo se establece que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley; además previene que 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.

De lo anterior se determina que, de acuerdo a lo establecido por las leyes que expidan las legislaturas de cada entidad federativa, los Ayuntamientos estarán facultados para aprobar los reglamentos, bandos de policía y gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus correspondientes territorios.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, acorde a lo establecido en los artículos 3, 4, 5, 10, 11, 12, 13 y demás relativos de esa Ley, el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Nuevo León. La Constitución Política del Estado establece el número y denominación de los municipios, así como las bases para erigir nuevos o modificar los existentes. El ámbito de las autoridades municipales se circunscribe a su territorio y población. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos conformarán la organización administrativa de su circunscripción territorial, de acuerdo a las disposiciones de la citada Ley. Los Ayuntamientos serán

cuerpos colegiados deliberantes y autónomos; constituirán el órgano responsable de administrar cada municipio y representarán la autoridad superior en los mismos. Entre el Ayuntamiento y los Poderes del Estado no habrá autoridad intermedia alguna. Para la ejecución y gestión de programas de interés comunitario se establecerán las relaciones de colaboración y coordinación necesarias. Los miembros del Ayuntamiento se designarán por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos, bajo el sistema electoral mixto de mayoría relativa y de representación proporcional establecido en la Constitución Política y la Ley Electoral del Estado. Los integrantes de los Ayuntamientos durarán en su encargo tres años y su desempeño electivo se sujetará a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la Ley Electoral vigente. El Ayuntamiento se integrará con los siguientes miembros: Un Presidente Municipal, representante del Ayuntamiento, responsable directo de la Administración Pública Municipal y encargado de velar por la correcta ejecución de los Programas de Obras y Servicios. Un cuerpo de Regidores que representará a la comunidad con la misión de participar en la dirección de los asuntos del Municipio y velar por que el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables. Los Síndicos que serán los responsables de vigilar la debida administración del erario público y del Patrimonio Municipal en general.

Al examinar las anteriores disposiciones legales se determina que los Ayuntamientos carecen de órgano legislativo y que por lo tanto, las leyes conforme a las cuales se establezcan las contribuciones que regirán en su respectiva jurisdicción y que les corresponderá a ellos recaudar para integrar su hacienda deberán se aprobadas por el Congreso del Estado.

En nuestro Estado de Nuevo León, es en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado, en donde, anualmente, se establecen los impuestos, derechos, demás contribuciones, productos y aprovechamientos que deban recaudarse, los cuales se regularán por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León,

por las demás leyes fiscales, y en su defecto por el Código Fiscal del Estado de Nuevo León y supletoriamente por el Derecho Común ⁷.

Lo antes expuesto tiene su sustento en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “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 siguientes bases: 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; y 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 a 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 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

⁷ Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, arts. 1º y 2º.

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”. La porción del artículo antes transcrito, es producto de una modificación al texto original; el Decreto relacionado con esa modificación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 veintitrés de diciembre de 1999 mil novecientos noventa y nueve, sus artículos TRANSITORIOS más relevantes enseguida se transcriben: “PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo en los siguientes artículos. 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 2000. En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes. QUINTO.- Antes del inicio del ejercicio fiscal del 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de 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.....”.

Del comentado artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la regla básica para la competencia tributaria entre las entidades federativas y sus municipios, la cual consiste en que, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, ⁸ éstos libremente deciden, a través de sus respectivas Legislaturas locales, cuáles de esas contribuciones pertenecen a la potestad contributiva de los órganos municipales, debiendo deducirse de ello que la

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 124.

hacienda pública municipal se encuentra en manos de las Entidades Federativas quienes a su libre arbitrio y sin más formalidades que recabar un voto favorable de los miembros del Congreso aprueban las contribuciones de índole municipal, lo anterior significa que, el Municipio no cuenta con más fuentes gravables que las que le parecen convenientes al Órgano Legislativo del Estado al que pertenece.

INGRESOS MUNICIPALES:

Del análisis practicado a la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2002 dos mil dos, contenida en el Decreto número 176, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de fecha 26 veintiséis de diciembre del año 2001 dos mil uno, se advierte que la hacienda pública de los municipios del Estado de Nuevo León se integra, para ese ejercicio, mediante la recaudación de los siguientes ingresos tributarios:

I.- IMPUESTOS:

Sobre el Ejercicio de Actividades Mercantiles.

Predial.

Sobre Adquisición de Inmuebles.

Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos.

Sobre Juegos Permitidos.

A la Adquisición de Cítricos.

Sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad.

II.- DERECHOS:

Por Cooperación para Obras Públicas.

Por Servicios Públicos.

Por Construcciones y Urbanizaciones.

Por Certificaciones, Autorizaciones, Constancias y Registros.

Por Inscripción y Refrendo.

Por Expedición de Cédula de Empadronamiento y Patente Mercantil.

Por Revisión, Inspección y Servicios.

Por Expedición de Licencias.

Por Limpieza de Lotes Baldíos.

Por Limpia y Recolección de Desechos Industriales y Comerciales.

Por Ocupación de la Vía Pública.

Por Nuevos Fraccionamientos, Edificaciones y Subdivisiones en Materia Urbanística.

Diversos.

III.- Contribuciones por nuevos fraccionamientos, edificaciones, parcelaciones, relotificaciones y subdivisiones previstas en la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado.

IV.- PRODUCTOS:

Enajenación de bienes muebles e inmuebles.

Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado.

Por depósito de escombros y desechos vegetales.

Venta de impresos, formatos y papel especial.

Diversos.

V.- APROVECHAMIENTOS:

Multas.

Donativos.

Subsidios.

Participaciones estatales y federales.

Aportaciones federales a los Municipios.

Cauciones cuya pérdida se declare a favor del Municipio.

Indemnizaciones.

Diversos.

Accesorios y rezagos de contribuciones y aprovechamientos.

Dentro del apartado IMPUESTOS, en el punto I anterior, se encuentra el llamado impuesto predial que se cobra a los propietarios de bienes inmuebles ubicados dentro de la circunscripción territorial del Municipio, en forma periódica y permanente, sobre el valor catastral o el producto del arrendamiento de dichos

bienes. Puede decirse que este impuesto constituye un gravamen continuo al ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria. Por esa razón se dice que es una de las principales fuentes de recursos municipales, tan es así que en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal se hace especial referencia a este tipo de contribuciones.⁹

Considerando lo antes expuesto, y dado que dentro de los ingresos tributarios que perciben los Municipios del Estado de Nuevo León, se encuentran los IMPUESTOS, según se puede observar en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el año del 2002 dos mil dos, conviene definir cuáles son los principios teóricos que deben regir a los impuestos.

⁹ Arrijo Vizcaino, Adolfo, Derecho Fiscal, pág. 129

CAPITULO II.- PRINCIPIOS TEÓRICOS DE LOS IMPUESTOS:

Adam Smith en su obra *La Riqueza de las Naciones*, que data de hace dos siglos, estableció los llamados principios teóricos de los impuestos que siguen siendo tomados en cuenta por los legisladores modernos al momento de discutir y aprobar una ley que contenga cargas tributarias para los gobernados. Tales principios son los siguientes:

a).- Principio de Justicia (Principio de Proporcionalidad): Consiste en que los habitantes de un país están obligados a contribuir al gasto público de acuerdo a su particular capacidad contributiva. Pagará más impuestos el que más gana, mientras que pagará menos impuestos el que menos ingresos percibe, lo que origina, de no observarse dicho principio, que algunos impuestos aprobados por los legisladores traten con desigualdad a quienes están obligados a cubrirlos. El impuesto también debe ser justo y equitativo, para cumplir con esto deberá observar también el principio de generalidad: Esto significa que debe comprender a todas las personas cuya situación particular coincida con el supuesto contemplado en la norma jurídica que se denomina hecho generador del crédito fiscal. Si una ley no es general, entonces es particular o privativa, lo que quiere decir que carece de los requisitos de abstracción e impersonalidad; el jurista Ignacio Burgoa, en su obra denominada *Las Garantías Individuales*, al respecto señala que, una ley es privativa cuando es inminentemente concreta e individual o personal, pues su vigencia está limitada a una persona o a varias determinadas, careciendo por tanto, de los atributos de impersonalidad e indeterminación particular que peculiarizan a toda ley; el impuesto deberá atender también al principio de la uniformidad: que significa que, todas las personas deben ser iguales frente al tributo.

El principio que se estudia también se le llama ‘principio de proporcionalidad’, porque en éste su autor Adam Smith utiliza la palabra “proporción”, al señalar

expresamente que, los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno en proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, en proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquél.¹⁰ Por consiguiente, para que un tributo sea en realidad proporcional, deberá impactar los ingresos que obtengan los contribuyentes de acuerdo al monto de las riquezas obtenidas, de modo tal que el que más ha ganado pagará mayor impuesto que aquél cuyos recursos sean modestos; lo anterior se logra a través de la creación de tarifas progresivas como sería el caso del Impuesto Sobre la Renta.

b).- Principio de Certidumbre: Se refiere a que todo impuesto debe poseer fijeza en sus principales elementos o características, ello con el fin de evitar abusos de las autoridades o actuaciones discrecionales que afecten la esfera jurídica de los gobernados.

De acuerdo a este principio, en una ley tributaria en la que se establezca un impuesto, el órgano Legislativo debe prever en ella, con notoria claridad, sus principales elementos como lo son: el sujeto, el objeto, la base, la tasa, cuota o tarifa, momento en el que se causa, fecha de pago, obligaciones a satisfacer, con la finalidad de que al momento en que el poder ejecutivo emita el reglamento respectivo, no adicione al impuesto, a través de éste, algún elemento del que adolecía la ley que lo creó, y de esta forma se cree incertidumbre en el contribuyente.

Adam Smith, en su ya citada obra *La Riqueza de las Naciones*, en el llamado libro V, tomo II, páginas 409 y 410, señala literalmente sobre el principio que se examina, lo siguiente: “El tributo que cada individuo está obligado a pagar, debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que deba satisfacerse, todo ha de ser claro, llano e inteligible

¹⁰ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal, pág. 154

para el contribuyente, y para cualquier otra persona. Porque donde se verifique lo contrario, estará cada vasallo, que contribuye más o menos, bajo el poder no del Gobierno, sino del recaudador de tributos, quien puede muy bien, con esta libertad, agravar el impuesto sobre cualquier contribuyente que no se atreva a reclamar. O sacar, a impulsos del terror de semejantes gravámenes, regalos, presentes o gratificaciones inicuas para él. La incertidumbre de la contribución es ocasión para la insolencia, favoreciendo las astucias de algunos de los empleados en aquellos destinos, quienes suelen ser cuando menos desatentos e intratables. La certeza de lo que cada individuo debe pagar es materia de tanta importancia, que una desigualdad considerable en el modo de contribuir, no acarrea, según han experimentado todas las naciones, un mal tan grande como la más leve incertidumbre en la cuantía del tributo”.

Flores Zavala comentando este principio dice que: “Para cumplir con el principio expuesto, la ley impositiva debe determinar con precisión los siguientes datos: el sujeto, el objeto, la cuota, la forma de hacer la valuación de la base, la forma de pago, la fecha de pago, quién paga, a quién se paga, las penas en caso de infracción, los recursos que proceden frente a una actuación ilegal de la administración, etc.,. Este principio de certidumbre se incorporó a nuestra constitución de 1857 la que en su artículo 31, fracción IV dispuso, que los impuestos se establezcan en la ley, considerada ésta desde el punto de vista formal y material. La fracción mencionada pasó textualmente en su redacción al artículo 31, fracción IV, de la Constitución de 1917.¹¹

c).- Principio de Comodidad: Consiste en que el legislador debe señalar en la ley que crea el impuesto, la fecha o período que sean más ventajosos para que el contribuyente efectúe el entero del impuesto, lo cual le hará más cómodo el sacrificio que implica efectuar dicho pago.

¹¹ Escobar Ramírez, Germán, Principios de Derecho Fiscal, pág. 84.

d).- Principio de Economía: Significa que debe ser económico en su control y recaudación; se tiene que evaluar el costo que representa recaudar el impuesto y lo que realmente ingresa en las arcas del Estado. El costo de la recaudación fiscal reviste una gran trascendencia, porque cuando el mismo es desproporcionado a la percepción neta que obtiene el Estado, éste se ve limitado en la realización de la obra pública, teniendo que acudir a financiamientos que sólo aumentan la deuda del Estado; además, el gobernado sufre de un espíritu de inconformidad por no recibir los servicios o las obras públicas que son de interés social mismas que se dejaron de prestar por virtud del menoscabo sufrido por el costo que representó la recaudación antes mencionada.

De lo anterior se determina que la ley que establece un impuesto está constreñida a fijar, con toda certeza, los elementos constitutivos del mismo, para que de esta manera se pueda evitar un abuso o desvío de poder de la autoridad administrativa.

Ahora bien, si se toma en cuenta que los principios teóricos de los impuestos creados por Adam Smith datan de hace más de 200 doscientos años, es lógico pensar que, los tributos que en la actualidad gravan actividades económicas que antes no existían, están en constante evolución, por lo tanto, ha sido necesario que el contenido del principio de certeza que se estudia, se introduzca a tales tributos como otro de sus elementos constitutivos.

CAPITULO III.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS IMPUESTOS EN LA ACTUALIDAD:

Tales elementos se describen como sigue:

1).- sujeto pasivo: la ley tributaria debe señalar en *forma clara y precisa* a la persona física y moral que será la destinataria o causante del impuesto.

2).- objeto: dicha ley debe también especificar en forma pormenorizada los supuestos normativos o el hecho generador de los impuestos.

3).- tasa, cuota o tarifa: la ley tributaria deberá además de lo anterior, precisar la fórmula matemática, en forma numérica o porcentual que deberá ser utilizada por la autoridad recaudadora para la determinación, liquidación y pago del impuesto.

4).- base gravable: este elemento muy especial, no menos importante que los demás, deberá contenerse de manera clara y precisa en la ley que establezca el impuesto, señalando cuál es la porción del ingreso, rendimiento o utilidad gravable a la que deberá aplicarse la tasa, cuota o tarifa para fijar en cantidad líquida el monto de la obligación fiscal a cargo del sujeto pasivo.

5).- fecha de pago: la norma fiscal deberá precisar los plazos y fechas en las que el contribuyente deberá enterar, en la oficina recaudadora correspondiente, el impuesto causado, y como la fecha de pago se encuentra previamente determinada en la ley, el sujeto pasivo podrá, con anticipación, programar el pago correspondiente.

6).- sanciones aplicables: la legislación fiscal respectiva deberá establecer con toda certidumbre la imposición de multas, los montos mínimos y máximos que deben aplicarse, los recargos, gastos de ejecución y actualización que se generarán cuando las contribuciones no se hubieren pagado en los plazos establecidos en las leyes

tributarias, para que de esta forma no se deje al arbitrio de las autoridades la facultad sancionadora y se cree con ello incertidumbre en el contribuyente.

CAPITULO IV.- BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER TRIBUTARIO EN MÉXICO:

En el mismo período en el que Europa vivía la edad media, México atravesaba por la etapa de la colonia.

En el lapso de trescientos años el sistema de la hacienda de la colonia se considera que fue caótico. Los tributos existentes empobrecieron a la Nueva España y al mismo tiempo limitaron su desarrollo. Los productos que se importaban de España eran: vino, aceite, lencería, vajillas, jarcias, papel, objetos de hierro, vinagre, aguardiente, jabones, etc., a su vez, de la Nueva España se exportaba al viejo continente oro, plata, grano o cochinilla, azúcar, cueros, entre otras cosas.

A la Nueva España se le tenía prohibido comerciar con otros países; por lo que el comercio que practicaba era cerrado, es decir, monopolista, a favor de la península, lo cual era grave, acrecentándose dicha condición con la multiplicidad de impuestos.

A partir de la fundación de la Villa Rica de la Vera – Cruz se estableció el quinto real destinado al Rey de España que siempre se separaba del botín conquistado por los españoles, otro quinto correspondía a Hernán Cortés y el resto del botín era repartido entre los soldados leales al conquistador.

Como el Rey de España era desconfiado y ambicioso, nombró a Alonso de Estrada como Tesorero Real, y después hubo otros burócratas de la hacienda pública tales como los veedores, los factores, los contadores, los ejecutores, etc.

Algunos de los tributos eran:

A).- Impuesto de Almirantazgo: pago que hacían los dueños de las mercaderías por la carga y descarga de éstas en los puertos, el cual era a favor del Almirante de Castilla.

B).- Impuesto de Almofarifazgo: pago que hacían los dueños de los buques tanto en los puertos de España como en los de las colonias, por la entrada y salida de mercancías, con el tiempo este impuesto vino a ser el impuesto aduanal.

C).- Impuesto de Lotería: se cobraba sobre la venta total de lotería, se estableció hacia el año de 1679.

D).- Impuesto de Caldos: se pagaba por los vinos y aguardientes.

E).- Impuesto de Muralla: se cobró por levantar un gran muro en Veracruz.

F).- Alcabala: pago que se hacía por pasar mercancía de una provincia a otra.

G).- Peaje: era el llamado pago por derecho de paso.

Los naturales estaban obligados al pago de los impuestos, debiendo llevar consigo la carta de pago del tributo porque de no hacerlo lo tenían que pagar otra vez; cuando no podía efectuar el entero de dicho tributo lo hacían con su trabajo físico a veces hasta de por vida.¹²

Respecto al sistema impositivo implementado por la Corona Española, el Conde de Revillagigedo, quien fue virrey de la Nueva España, aseveró: “.... de la relación que acabo de hacer de los diferentes ramos que componen la Real Hacienda de atender a todos y cada uno de por sí, y evitar la complicación y confusión de su manejo, el que debía llevarse con mejor orden y mayor claridad. Es también imposible que el contribuyente tenga noticia de cada uno de sus derechos, saber claramente lo que debe contribuir, cómo y por qué razón debe hacerlo, cuya ignorancia hace más difícil las contribuciones.”¹³

¹² Porras y López A., Derecho Fiscal, págs. 42 y 43.

¹³ Sánchez León, Gregorio, Derecho Fiscal, pág. 17.

Continuando con los antecedentes históricos del poder tributario, se tiene que, en las Leyes de los Reinos de las Indias, Tomo Segundo, Libro VI, Título Quinto, De los Tributos y Tallas de los Indios, se especificaba:

(El emperador D. Carlos en Valladolid a 26 de Junio de 1523 Ord. 5. D. Felipe Segundo Ord. 146 de Poblaciones de 1573. D. Carlos Segundo y la R.G.)

Ley primera. Que repartidos, y reducidos los Indios, se les persuada, que acudan al Rey con algún moderado tributo.

“Porque es cosa justa, y razonable, que los Indios, que se pacificaren, y redujeren a nuestra obediencia, y vasallaje, nos sirvan, y den tributo en reconocimiento del señorío, y servicio, que como nuestros súbditos, y vasallos deben, pues ellos también entre sí tenían costumbres tributarias a los jefes, y Principales. Mandamos, que se les persuada a que por esta razón nos acudan con algún tributo en moderada cantidad de los frutos de la tierra, como, y en los tiempos, que le dispone por las leyes de este título. Y es nuestra voluntad, que los españoles, a quien nosotros, o nuestro poder hubiere, se encomendaren, lleven estos tributos, porque cumplan con las cargas, a que están obligados, reservando para nosotros las Cabeceras, y Puertos de Mar, y las demás Encomiendas, y pueblos, incorporados, y que se incorporaren en nuestra Real Colonia.”

(D. Felipe Segundo en Madrid a 27 de febrero de 1575 y en 13 de junio de 1594 cap. 2. D. Felipe Tercero allí a 9 de noviembre de 1598.)

Ley segunda. Que los indios reducidos, y congregados a poblaciones, paguen por dos años la mitad del tributo.

“Los indios pacificados, y congregados a pueblos, que tributaban en tiempo de su infidelidad, han de tributar por tiempo de dos años de su reducción en cantidad que no exceda de la mitad del tributo, que pagaren los demás, y si fueren infieles, la parte que se había de aplicar para la doctrina, se ponga en caja separada para formar hospitales en beneficio de los mismos Indios, y enviarles doctrina.”

(D. Felipe III en Madrid a 30 de enero de 1607 y a 10 de octubre de 1618.)

Ley tercera. Que los indios infieles reducidos a nuestra santa fe, por la predicación, no sean encomendados, tributen, ni sirvan por diez años.

“Ordenamos, que ni los indios infieles se redujeren de su voluntad a nuestra Santa Fé Católica, y recibieren el bautismo solamente por la predicación del santo evangelio no puedan ser encomendados, ni paguen tallas por diez años, ni compelidos a ningún servicio, pero bien podrán, si quisieren, concertarle para servir, y las justicias tengan cuidado que no se les haga agravio, y así se ejecute este libro.”

Y además de establecerse el pago de dichos tributos se tenían las siguientes (entre otras) leyes:

Ley cuarta. Que tributen los indios mitimaes, que antes tributaban.

Ley séptima. Que los indios solteros tributen desde dieciocho años, si no estuviere introducido otro tiempo.

Ley octava. Que los hijos de negros, e indias, habidos en matrimonio, tributen como indios.

Ley treceava. Que a los indios de las minas no se les cargue más tributo que el que debieren de pagar.

Ley catorceava. Que los indios forasteros, no tributen en las minas por ahora.

Ley quinceava. Que los indios no sean agraviados en tributar por muertos, y ausentes.

Ley dieciochoava. Que los caciques, y sus hijos mayores no paguen tributo.

Ley diecinueveava. Que las indias no paguen talla.

Ley vigésima segunda. Que se especifiquen las cosas, que han de tributar los indios, y de qué calidad.

Ley cuadragésima. Que si los indios por justas causas, y por algún tiempo quisieren tributar en dinero, se haga justicia a las partes.

Ley cuadragésima quinta. Que habiendo peste en los pueblos de indios, se moderen las tallas.

Ley quincuagésima tercera. Que los tributos se rematen, y cobren en la forma de ésta ley.

Ley sexagésima quinta. Que los indios de Filipinas paguen de tributo a diez reales en dinero, o especies, a falta de frutos.

Luego a principios del siglo XVIII, se tenía la Constitución Política de la Monarquía Española, la cual fue promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual en su artículo 86 a la letra señalaba:

Artículo 86.- También está obligado todo español, sin distinción alguna, **a contribuir en proporción de sus haberes** para los gastos del Estado.

Y, por igual, tenemos el artículo 339, el cual a la letra señalaba:

Artículo 339.- Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles **en proporción** a sus facultades, sin excepción alguna ni privilegio alguno.

Luego, en el artículo 15 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822, se establecía:

Artículo 15.- Todos los habitantes del Imperio **deben contribuir en razón de sus proporciones** a cubrir las urgencias del Estado.

Para el año de 1857, en la Constitución se estableció por vez primera (en el anteproyecto nuestro actual el artículo 31 figuraba como 36) que debíamos “...contribuir para los gastos...de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”.

En la Constitución de 1917, quedó finalmente el texto hoy en día vigente, pero se debe enfatizar lo siguiente:

Desde 1917 hasta octubre de 1925, se establecía la tesis Vallarta-Marshall, que sostenía que los órganos de control constitucional no eran competentes para resolver sobre la equidad y proporcionalidad, y no fue sino hasta 1962 que se abandona por completo éste criterio con la jurisprudencia “**IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS**”, a partir del cual se declaran como **garantías individuales la proporcionalidad y la equidad de los tributos.**

Dichos antecedentes son:

IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS. Aunque en jurisprudencia anterior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció que la proporcionalidad y equidad del impuesto, no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar esa jurisprudencia, estableciendo que si está capacitado el Poder Judicial Federal, para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso, o que el legislativo se ha excedido en sus facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los requisitos de proporcionalidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías; por lo que, si se demanda ante la Suprema Corte de Justicia el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante y ruinoso, la Corte no puede negar la protección federal, diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar dicha violación, y que el remedio contra de ella se encuentra en el sufragio popular, pues, en tal caso, se haría nugatoria la fracción I del artículo 103 de la Constitución, y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezaran contra leyes o actos del Poder Legislativo. Amparo administrativo en revisión 7441/50.

IMPUESTOS. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE. El Poder Judicial si está capacitado para revisar los Decretos o actos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso, o que el Legislativo se haya excedido en sus facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho si es una violación de garantías, por lo que si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una Ley que establezca

un impuesto exorbitante o ruinoso, no puede negarse la protección federal diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar dicha violación, y que el remedio contra ella se encuentra en el sufragio popular, pues en tal caso se haría nugatoria la fracción I del artículo 103 de la Constitución, y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezarán contra leyes o actos del Poder Legislativo. Amparo en revisión 2742/57.

La Proporcionalidad implica en todo momento, que los contribuyentes contribuyan al gasto público siempre y cuando exista una riqueza real en su economía personal.

Novena Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIV, Agosto de 2001 Tesis: 2a. CLVII/2001 Página: 247
Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada. **RENTA. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, DEBE TENERSE PRESENTE QUE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS GOBERNADOS NO SE DETERMINA ÚNICAMENTE POR LA CUANTÍA EN QUE AQUÉLLA SE OBTIENE, SINO TAMBIÉN POR LA FUENTE DE LA QUE PROVIENE O, INCLUSO, POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE RODEAN SU GENERACIÓN.** Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para analizar la proporcionalidad y equidad de un impuesto debe verificarse, en principio, **en qué términos se realiza el respectivo hecho imponible, tomando en cuenta su naturaleza, es decir, si grava una manifestación general de la riqueza de los gobernados, o bien, si recae sobre una manifestación aislada de ésta; asimismo, si los respectivos contribuyentes, al ubicarse en la hipótesis de hecho que genera la obligación tributaria, lo hacen en las mismas circunstancias o en diversas que ameriten un trato desigual.** En ese contexto, tratándose del impuesto sobre la renta, que recae sobre una manifestación general de riqueza, debe tenerse presente que **la capacidad contributiva de los gobernados no se determina únicamente por la cuantía de la**

renta obtenida, sino también por la fuente de la que proviene ésta (capital o trabajo) o, incluso, por las especiales circunstancias que rodean su obtención; de ahí que el legislador puede válidamente establecer diversas categorías de causantes, a los que conferirá un tratamiento diverso atendiendo a las circunstancias objetivas que reflejen una diferente capacidad contributiva, por lo que para determinar si el trato desigual, que se da a las diferentes categorías de contribuyentes del citado impuesto es proporcional y equitativo, debe verificarse si las circunstancias que distinguen a un grupo de otros reflejan una diversa capacidad contributiva y si con tal distinción se grava en mayor medida a los que, por esas situaciones de hecho, manifiestan en mayor grado esa capacidad.

Nuestra máxima autoridad jurisdiccional que lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido varios criterios en los cuáles ha explicado que la proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos tal y como lo señala el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II.- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III.- Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

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.**

Esto implica que los sujetos pasivos (contribuyentes) **deben contribuir en función de su respectiva capacidad económica**, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos a los gastos públicos.

El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo.

La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y lo regula.

Luego entonces, el Órgano Legislativo al imponer tributos (ya que el Congreso de la Unión es el único facultado a través de la Cámara de Diputados para imponer cargas tributarias, a nivel federal), debe tomar en cuenta también las características de los particulares para efectos de no fecundar tributos que sean exorbitantes y ruinosos.

Octava Epoca, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Junio de 1991, Tesis: 3a./J. 33/91, Página: 105. **IMPUESTO EXORBITANTE Y RUINOSO. EL ANALISIS DE ESE ARGUMENTO ES MATERIA DE FONDO Y NO DE PROCEDENCIA DEL AMPARO.** El argumento del quejoso relativo a que un tributo resulta inconstitucional porque, según él, es exorbitante y ruinoso, constituye materia del fondo de la cuestión

controvertida y no de procedencia del amparo, de ahí que si no se prueba tal circunstancia debe negarse y no sobreseerse.

Esto es, el nivel de vida nacional debe ser igual a la carga tributaria y ésta igual al impacto financiero que causan los tributos; luego entonces esto significa que el pago de nuestros impuestos debe ser igual a los beneficios que otorga el Estado, si no sucediese así, estamos ante una carga tributaria o ante impuestos que no respetan los principios de proporcionalidad y de equidad.

En esas condiciones se debe analizar la muy particular situación de cada contribuyente y sobre los resultados que arroje su capacidad económica se le aplicará la carga impositiva; ya sean tributos de carácter federal, local o municipal.

Ahora bien, para el Tratadista italiano Griziotti, los derechos aduaneros proteccionistas sacrifican la capacidad contributiva del individuo a favor de los productores y de la presunta ventaja indirecta a la economía nacional.

Y luego, Giardina al hacer un estudio de la capacidad contributiva a la luz del artículo 53 de la Constitución Italiana, que a la letra dice:

**CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA ITALIANA
(21 de diciembre de 1947)**

EL JEFE INTERINO DEL ESTADO:

Visto el acuerdo de la Asamblea Constituyente, que en su sesión del 22 de diciembre de 1947 ha aprobado la Constitución de la República italiana. Vista la Disposición Final XVIII (decimoctava) de la Constitución:

PROMULGA :

La Constitución de la República Italiana con el siguiente tenor.

Artículo 53

Todos estarán obligados a contribuir a los gastos públicos en proporción a su capacidad contributiva.

El sistema tributario se inspirará en criterios de progresividad.

Giardina concluye, que las leyes tributarias deben adoptar como presupuesto del nacimiento de la obligación impositiva, tan sólo aquellos hechos de la vida social que sean índices de la capacidad económica.

P./J. 109/99, CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.

“...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...”

Por su parte Giuliani Fonrouge señala que: “lo único importante es que la tributación no sea absurda y arbitraria”, la discreción o razonabilidad de los impuestos es circunstancial y debe apreciarse de acuerdo con las exigencias de tiempo, lugar y finalidades económico sociales de cada tributo, ya que ciertos topes que hoy se reconocen como moderados fueron estimados exorbitantes en el pasado.

P./J. 24/2000. IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

“...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.”

En el derecho positivo mexicano, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal establece como límite al poder tributario, el que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas.

Sobre éste aspecto Servando J. Garza dice que la proporcionalidad en el caso de los impuestos indirectos implica una cuota fija en relación a la categoría o volumen del objeto gravado. En los impuestos directos la proporcionalidad se transforma en subjetiva, nivelando el sacrificio del contribuyente mediante una tarifa progresiva que se traduce en una presión fiscal mayor sobre los sujetos que obtengan ingresos superiores. La proporcionalidad al sustentarse en un concepto de justicia, coincide con la equidad y por ello es redundante el empleo de ambos términos.

También Flores Zavala menciona que es redundante el empleo de los vocablos proporcionalidad y equidad, ya que cada uno remite necesariamente al principio de justicia de los impuestos proclamados por Adam Smith “los súbditos deben contribuir en proporción a los ingresos de que gozan” y esto es equidad.

2a./J. 124/99. LEYES TRIBUTARIAS. LA MODIFICACIÓN DE UN RANGO, TASA O CUOTA DE UNA TARIFA APLICABLE PARA LA DETERMINACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONSTITUYE UN NUEVO

ACTO LEGISLATIVO QUE AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE LOS CONTRIBUYENTES. “...para verificar si el respectivo tributo cumple los principios constitucionales de justicia tributaria, debe analizarse el tratamiento que se da al mismo hecho imponible, respecto de la misma categoría de contribuyentes, pues esto último es lo que llevará a concluir si un específico impuesto atiende a la capacidad contributiva de los gobernados y da un trato igual a los que realizan el hecho o conducta gravados en la misma cuantía y en análogas circunstancias.”

El principio de justicia requiere la generalidad –ley no privativa- y la uniformidad –igual sacrificio (mínimo)- para todos los contribuyentes.

En cambio José Rivera Pérez Campos expresa que ambos vocablos son diferentes, ya que equidad es universal y general, mientras que proporcional atiende a la economicidad del impuesto, que no debe agotar la fuente impositiva y sus gastos de recaudación no deben ser mayores que la propia recaudación. La proporción se establece con el empleo de unas fuentes impositivas frente a otras.

La Suprema Corte de Justicia ha dicho que la equidad es una benigna interpretación de la capacidad económica que permite tener en cuenta diferencias individuales, gravando según la actividad, fuente, cuantía de ingresos y necesidades de la colectividad, por lo que exige tratar a los iguales de la misma manera.

Proporción y equidad significan según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justicia tributaria y deben definirse en casos concretos no generales, lo opuesto serían contribuciones exorbitantes y ruinosas, supuestos que deben acreditarse como agravios en casos concretos, además de que el examen debe extenderse a todos los impuestos que incidan sobre una misma fuente.

Por cuanto a la doble tributación, ésta ha sido aceptada como legal por dicho tribunal, al expresar que el artículo 31, fracción IV constitucional no la prohíbe y

que si bien la política fiscal moderna trata de evitarla, ello no es motivo para considerarla ilegal, ya que en algunos casos puede ser deseable y necesaria, a condición de no ser exorbitante ni ruinosa.

En cuanto a los derechos, su costo debe guardar una discreta –no directa- relación de proporcionalidad con el costo del servicio, al incluirse una parte proporcional del costo de la infraestructura necesaria para prestar el servicio administrativo. Esta garantía no es extensiva a contribuciones parafiscales, de acuerdo a lo que previene el artículo 123, apartado A, fracción XXIX constitucional, que a la letra dice:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TÍTULO SEXTO. Del trabajo y de la previsión social.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Por último y en relación con el tema, resta decir que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia consagró a la proporcionalidad y a la equidad como garantías individuales, no obstante que no se encuentra la disposición relativa en el capítulo correspondiente de la Carta Magna. Sus antecedentes se remontan hasta la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la revolución francesa, donde se proclamó que los impuestos debían ser justos, lo que significa adecuados a la capacidad económica del contribuyente.¹⁴

¹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CAPITULO V.- LIMITACIONES AL PODER TRIBUTARIO:

La materia de la legalidad implica considerar antes que nada, la cuestión relacionada con el clima de derecho que impera en nuestra sociedad mismo que tutela la Constitución, como se indica en la siguiente tesis jurisprudencial:

”Séptima Epoca. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 109-114 Sexta Parte. Página: 87. **GARANTIAS INDIVIDUALES. ESCRUTINIOS AMPLIO Y ETRICTO. INTERES PUBLICO DIRECTO.** “Cuando los actos reclamados son de tal naturaleza que la posible concesión del amparo sólo puede afectar directamente los intereses de las autoridades responsables, se les debe exigir a éstas que al dictar o realizar los actos que causen molestias legales a los ciudadanos sean celosamente respetuosas de sus garantías individuales, pues de lo contrario tales garantías quedarían derogadas o disminuidas de facto sin posible justificación alguna, y en vez de respirarse el clima de derecho que la Constitución ha pretendido crear, se respiraría un clima de opresión...”.

Estado de Derecho es aquel cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no se puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida.

La expresión ‘Estado de Derecho’ equivale a la de ‘Estado Constitucional’.¹⁵

En el Estado de Derecho, “en su sola definición, existen profundas divergencias. Para algunos autores, todo Estado lo es de Derecho, puesto que se rige por normas jurídicas, cualquiera que sea su procedencia o la autoridad de que dimanen, con tal que tenga la posibilidad de hacer cumplir sus determinaciones dentro del orden

¹⁵ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho.

interno. En consecuencia, el concepto sería aplicable lo mismo a un gobierno democrático y constitucional que a uno autocrático y tiránico. Sin embargo, la mejor doctrina es absolutamente contraria a esa tesis, por entender que el Derecho no puede estar representado por la voluntad de una persona o de una minoría que se impone a una mayoría, y, en ese sentido, sólo es Derecho la norma emanada de la soberanía popular en uso de su poder constituyente. De ahí que Estado de Derecho equivalga a Estado Constitucional con el contenido dado a esa idea.¹⁶

El Estado de Derecho es aquel en que los tres poderes del gobierno, interdependientes y coordinados, representan, conforme a la conocida frase de Lincon, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. A éste respecto dice Sánchez Viamonte: “Los tres poderes o ramas del gobierno –pertenecientes a un tronco común- nacen del pueblo en forma más o menos directa. Los tres actúan, pues, en su nombre, bajo el imperio de las normas constitucionales. El gobierno es la colaboración y concurrencia de los tres, identificados a través de la norma jurídica, que fundamenta y caracteriza al Estado de Derecho.”¹⁷

El Maestro Eduardo García Máynez, en su definición de Derecho dice que “respecto de diversas acepciones de la palabra derecho, definimos con ello el orden jurídico vigente como el conjunto de reglas imperativo-atributivas que en una época y un lugar determinados el poder público considera obligatorias. De la anterior definición se infiere que el vigente es el Derecho de Estado, es decir, el conjunto de normas creadas o reconocidas por la organización política de éste”.¹⁸

Y además continua diciendo: “... el ordenamiento jurídico, cuyo fundamento último de validez formal reside en aquella norma (La Constitución), tiene su base sociológica en una organización específica, a la que se le da el nombre de Estado”.¹⁹

¹⁶ Ossorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

¹⁷ Ossorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

¹⁸ García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho.

El Maestro argentino Manuel Ossorio, dice respecto del Derecho, que “considerando el tema desde otro punto de vista, parece indudable que las normas de convivencia pueden estar basadas o en una idea inmanente de lo que deben ser las normas rectoras de la conducta humana, entendidas según los principios de lo justo y de lo injusto, y entonces se estará dentro del ámbito del Derecho Natural, o en el conjunto de normas establecidas para regir dicha convivencia, y entonces se estará dentro del ámbito del Derecho Positivo.”²⁰

En general se entiende por Derecho, todo conjunto de normas que se estiman eficaces para regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más importante la de derecho positivo y derecho natural. Estas normas se distinguen por la moral.²¹

Para el Maestro Mariano Azuela Güitrón, el Estado de Derecho no sólo se desprende y deviene de su naturaleza política por su esencia polémica y sociedad plural, que por consecuencia conlleva diferentes ideologías y factores, definiendo en unas palabras muy breves pero llenas de acierto, que el Estado de Derecho “se da o lo buscan los hombres, desde sus distintos ángulos de observación y a partir de sus propias vivencias y expectativas se esfuerzan por construir una sociedad en la que se alcance la paz, cimentada en la justicia y fortalecida por la solidaridad.”²²

“Séptima Epoca. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 62. Sexta Parte. Página: 39. **GARANTIAS INDIVIDUALES, ALCANCES DE LAS.** “Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma

¹⁹ García Máñez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho.

²⁰ Ossorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

²¹ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho.

²² Azuela Güitrón, Mariano, Concepto y Evolución del Estado de Derecho.

de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de su derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios.”

De lo anterior se concluye que el Estado de Derecho, está plasmado y tutelado a través de las 29 garantías individuales establecidas en la Constitución Federal.

Pero, cabe realizar la aclaración que per se no tendrían ni podrían tener plena validez y aplicación dichas garantías, por ello, es menester que existan disposiciones legales que se traduzcan en leyes reglamentarias o leyes ordinarias.

En los primeros 29 artículos de la Ley Suprema que rigen nuestras garantías individuales, conocida como Parte Dogmática, se tienen, en un plano general garantías de:

Igualdad, educación, profesión.

De expresión humana y en medios, de asociacionismo.

Justicia pronta y expedita, tribunales que no sean de carácter privativo ni leyes privativas.

Legalidad.

Seguridad jurídica.

Igualdad.

De propiedad.

Garantías sociales.

Garantías de libertad.

Garantías de respeto e ideología.

Y todas las demás intrínsecas; todas ellas en conjunto conformando los parámetros, límites y actuación del Gobernante, del encargado de administrar la justicia, de administrar los recursos.

Así como por Estado de Derecho se entiende, básicamente aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho alude a aquel estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el Derecho.

En este sentido, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario (como ocurre en el llamado “Estado de Policía” que, lejos de proponerse el mantenimiento del orden jurídico, se caracteriza por otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar).

Kelsen opina que, en la medida que un Estado no constituye más que la personificación de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización, todo Estado es un Estado de derecho; en efecto, un Estado no sujeto a derecho es impensable, puesto que un Estado sólo existe en actos estatales, es decir, en actos realizados por hombres y que, en virtud de estar así determinados por normas jurídicas, se atribuyen al Estado como persona jurídica.

Sin embargo, como resultado de la influencia del constitucionalismo liberal burgués, la expresión “Estado de Derecho” adquirió una connotación técnica y se identificó con un ideal político específico, utilizándose para designar cierto tipo de Estado que

se estimaba satisfacía las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica. La ilustración francesa y el ideario del constituyente norteamericano se encargarían de recoger las principales tesis del sistema constitucional inglés –supremacía del derecho, limitación y “racionalización” del poder, “división de poderes”, protección judicial de los derechos y libertades fundamentales, etcétera- y el constitucionalismo liberal, con ligeros matices les asignaría el carácter de verdaderos dogmas en su lucha contra el absolutismo y la consecución de su objetivo: el Estado de Derecho.

Así se otorgó el calificativo de Estado de Derecho al sistema que contemplaría determinadas instituciones jurídicas acordes con el ideal liberal burgués: la distribución y control del ejercicio de poder entre varios detentadores; la supremacía de la Constitución, que preferentemente, habría de ser escrita y rígida, además de establecer las competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal; el sometimiento de la administración a la ley, la cual debía ser creada y derogada por un órgano popular representativo, siguiendo principios y procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la vigencia de un control judicial adecuado; el establecimiento de ciertos derechos fundamentales y la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y “racionalización” del poder y, sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho.

Es claro que gran parte del constitucionalismo mexicano del siglo XIX estuvo altamente influido por el ideal liberal burgués del Estado de Derecho, por lo que varias de las instituciones jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se adoptaron en diversos documentos constitucionales, siendo la mejor expresión de ello la Constitución Federal de 1857.

Durante el desarrollo del presente siglo, la idea de Estado de Derecho clásico, individualista y liberal, ha evolucionado hacia lo que se ha llamado “Estado social

de Derecho”, con el objeto de adaptar las estructuras jurídicas y políticas a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural.

Con la concepción del Estado Social de Derecho se ha pretendido superar las deficiencias del individualismo clásico liberal, caracterizado por el abstencionismo estatal, a través del reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetos de bienestar y justicia sociales. De éste modo, el Estado Social de derecho se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales –con un ejecutivo fuerte, pero controlado-, para coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuyendo los bienes y servicios, en busca de la justicia social.

Es necesario observar que, a pesar de las variantes introducidas, la concepción del Estado Social de Derecho conserva, en buena medida, las características y exigencias señaladas anteriormente como propias del Estado de Derecho: en particular, la sujeción de los órganos estatales al derecho; pero, simultáneamente, el que las leyes emanen de un órgano popular representativo, bajo procedimiento previsto por otras normas jurídicas; la distribución y control del ejercicio del poder político, la legalidad de la administración y un control judicial suficiente; la garantía de los derechos y libertades fundamentales, etcétera. Así pues, para poder afirmar que se ésta en presencia de un Estado Social de derecho se requiere que el mismo satisfaga, además de sus objetivos sociales, las exigencias que se han considerado propias del Estado de Derecho.

Cabe advertir que, si bien el texto original de nuestra Constitución de 1917 consagró diversos derechos sociales, en realidad, no puede considerarse insertado plenamente dentro de la democracia social contemporánea, ya que la época en la cual se redactó representaba, más bien, una etapa de transición entre el constitucionalismo clásico, liberal e individualista del siglo XIX, y las nuevas corrientes socializadoras de la primera posguerra, además de que la propia situación económico-social del país se

caracterizaba por una población predominantemente agrícola y una débil industrialización. No ha sido sino en la medida que el Estado mexicano se ha transformado e industrializado, con el consiguiente crecimiento de los sectores laborales urbanos, que paulatinamente se han introducido disposiciones más explícitas en texto constitucional y más acordes con el Estado Social de derecho – aún cuando a la fecha varias de sus normas programáticas en ese sentido han carecido de eficacia práctica alguna.²³

En nuestro país, el poder tributario que ejerce tanto la Federación, los Estados como los Municipios, se materializa a través del Congreso General y de los Congresos Locales por lo que toca a los dos últimos, dicho poder no es ilimitado sino que se encuentra regulado por la Constitución General de la República; algunas de las normas constitucionales que lo controlan tienen el carácter de garantías individuales, es decir, son los derechos subjetivos públicos del gobernado, por lo tanto, restringen el ejercicio tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo a fin de salvaguardar el estado de derecho.

Por otro lado, se tiene que las normas constitucionales establecen una doble delimitación al poder tributario. Las primeras se consideran directas y consisten en disponer sobre qué tipo de manifestaciones de riqueza se puede ejercer el poder tributario, distribuyendo las potestades tributarias entre los diferentes niveles de la organización estatal, (en México: Federación, Estados y Municipios). El ejercicio del poder debe estar condicionado al ámbito territorial en que se ejerce aquél. Las segundas son indirectas de ese poder y provienen del reconocimiento y garantía de derechos esenciales de la persona, se conocen como principio de igualdad, principio de equidad y principio de proporcionalidad.²⁴

²³ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

CAPITULO VI.- GARANTÍA O PRINCIPIO DE LEGALIDAD:

El principio de legalidad se encuentra regulado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece que las contribuciones a las que se está obligado a pagar para cubrir los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, deben estar establecidas en las leyes respectivas, de lo cual se concluye que no hay tributo sin ley. “El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imposables, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa.”²⁵

Continuando con la anterior exposición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha coincidido con lo antes vertido, concluyendo que la citada garantía no se colma sólo con el hecho de que la carga tributaria de los gobernados se encuentre regulada por una ley previamente aprobada por el Órgano Legislativo creado por la norma constitucional, sino que además la ley tributaria debe contener los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, a fin de que no haya lugar a la arbitrariedad de las autoridades recaudadoras ni al cobro de impuestos no previstos, y de esta manera el sujeto pasivo de la obligación tributaria esté en posibilidad en todo momento de conocer la manera en que le corresponde contribuir para los gastos públicos del Estado, y la autoridad se vea forzada a aplicar a cada caso en particular una norma tributaria de carácter general, de existencia previa a su aplicación. “Del ordenamiento jurídico del tributo nacen, no sólo la obligación de pagar con el correspondiente derecho a exigir una suma determinada cuando se produzcan los presupuestos de hecho establecidos en aquél, sino además, una serie de obligaciones y derechos de naturaleza y contenido diversos, tanto del ente público como de la persona sujeta a su potestad estatal... y en

²⁴ Martín, José María y Rodríguez Usé, Guillermo F., Derecho Tributario General, págs. 103 y 104.

fin, en todo su articulado nuestra Carta Magna siempre señala la obligación de que conste en una ley formal y materialmente válida el tributo respectivo, con todos los elementos indispensables como objeto, sujeto, tasa, etc....”.²⁶

²⁵ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, pág. 251.

²⁶ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, pág. 253

CAPITULO VII.- GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD:

Actualmente existe un consenso casi unánime para considerar que lo importante al ponderar un sistema fiscal, es determinar primero, si los impuestos corresponden a una equitativa distribución general del gasto público; segundo, si el sacrificio del contribuyente se justifica por las ventajas que le proporciona el Estado y por último, si el régimen tributario alienta u obstaculiza el crecimiento armónico del país. Los estudios teóricos de las finanzas públicas ponen de relieve dos principios básicos y opuestos: El de la igualdad o proporcionalidad del beneficio y el de la capacidad del contribuyente para el pago. El primero supone una prestación al Estado con una correspondiente contraprestación de éste. El segundo considera fundamentalmente la situación económica de los deudores de los tributos. De estos dos principios ha prevalecido el de la capacidad del contribuyente, por lo que a quien disfruta de mayores recursos le corresponde participar en el gasto público con un porcentaje más elevado de sus ingresos, de modo que hasta donde sea posible su sacrificio tienda a equipararse al de los contribuyentes que tengan los más bajos ingresos y la más pequeña participación en la riqueza nacional.²⁷

Ahora bien, continuando con el análisis del artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, en el mismo se establece además de lo anterior que al contribuir a los gastos públicos los sujetos obligados a ello deberán hacerlo de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Hay un antecedente algo antiguo sobre el principio que se estudia, es la ejecutoria Aurelio Maldonado, que fue el origen de la jurisprudencia número 11 de la recopilación del año 1965 mil novecientos sesenta y cinco en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la proporcionalidad y equidad de los impuestos constituyen una garantía individual, no obstante de que el artículo 31

²⁷ Pugliese, Mario, Instituciones de Derecho Financiero, pág. 62.

fracción IV de la Constitución Federal se localice fuera del capítulo que las contiene.

La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, 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. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula. Lo antes expuesto se encuentra sintetizado en la siguiente jurisprudencia emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra dice:

“Octava Epoca

Instancia: Tercera Sala

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.

Amparo en revisión 3098/89. Equipos y Sistemas para la Empresa, S.A. de C.V. 13 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Sergio Novales Castro.

Amparo en revisión 2825/88. Sanko Industrial, S.A. de C.V. 8 de octubre de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.

Amparo en revisión 3813/89. María Rocío Blandina Villa Mendoza. 8 de octubre de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.

149773

Amparo en revisión 1825/89. Rectificaciones Marina, S.A. de C.V. 23 de noviembre de 1990. Cinco votos. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.

Amparo en revisión 1539/90. María del Rosario Cachafeiro García. 13 de diciembre de 1990. Cinco votos. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.

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.”.

El tributo debe comprender por igual, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia, lo cual como antes se dijo, significa 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, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo.

Con la anterior exposición se concluye la parte general del presente trabajo. A continuación, se analizará todo lo concerniente al planteamiento del problema que se tratará de desentrañar y la propuesta de solución que se formulará a través del mismo.

**CAPITULO VIII.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA QUE SE PROPONE
RESOLVER:**

La base del impuesto predial para el año 2002- dos mil dos se determina sólo de acuerdo a los lineamientos generales establecidos en la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, la cual sufrió diversas reformas que entraron en vigor a partir del primero de enero del citado año.

Se pretende determinar si las disposiciones legales relativas a la formulación de la propuesta de valores unitarios del suelo y construcciones sometida por los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Nuevo León, para su aprobación, al Congreso del Estado de Nuevo León, para el efecto de determinar la base del impuesto predial, cumple o no, con los principios constitucionales en materia tributaria.

CAPITULO IX.- DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DEL VALOR CATASTRAL:

A).- LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN:

El valor catastral es determinante para el cálculo del Impuesto Predial, el cual se encuentra regulado en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, específicamente en los artículos 21 bis al 21 bis-21.

Dichos dispositivos legales en lo conducente contemplan sus elementos esenciales.

“Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo I, Parte SCJN

Tesis: 162

Página: 165

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, esté establecido por ley; segundo, 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.

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 3 de agosto de 1976.
Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 3 de agosto de 1976.
Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S. A. 3 de agosto de 1976.
Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 331/76. María de los Angeles Prendes de Vera. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 3 de agosto de 1976.
Unanimidad de quince votos.”.

“Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Diciembre de 1999

Tesis: 2a. CXLI/99

Página: 404

CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. LOS AYUNTAMIENTOS CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECER CUALQUIERA DE SUS ELEMENTOS ESENCIALES (ACTA DE SESIÓN DE CABILDO DE 25 DE ENERO DE 1997 DEL AYUNTAMIENTO DE VALLE DE BRAVO). Conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, constitucional, la hacienda de los Municipios se integra de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor; precepto que interpretado en forma sistemática con lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la propia Carta Magna, donde se consagra el principio de legalidad tributaria, exige que toda contribución municipal, incluyendo sus elementos esenciales, a saber: sujeto, objeto, procedimiento para el cálculo de la base, tasa o tarifa, lugar, forma y época de pago, deban establecerse en una ley emanada de la respectiva Legislatura Local. De ahí que el punto VII del acuerdo aprobado el 25 de enero de 1997 en la sesión de cabildo celebrada por el Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, que establece la base y la tasa aplicables para el cálculo de los derechos para recibir el servicio consistente en el otorgamiento de licencias para construcción, transgrede lo dispuesto en los referidos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 898/99. Javier Barrios Sánchez y BCM Impulse Ingeniería Inmobiliaria, S.A. de C.V. 10 de septiembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.”

Vistas las transcritas jurisprudencia y tesis aislada sustentadas por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se colige que, una ley tributaria que establezca la creación de un impuesto debe contemplar expresamente sus elementos esenciales, como son el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades recaudadoras, 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 del Municipio.

En esas condiciones se tiene que, los numerales 21 bis al 21 bis-21 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, antes citados contemplan, en su orden, los elementos esenciales del Impuesto Predial, como sigue:

IMPUESTO PREDIAL:

A).- Objeto:

Es objeto de este Impuesto:

I.- La propiedad de los predios urbanos;

II.- La propiedad de los predios suburbanos;

III.- La propiedad de predios rústicos;

IV.- La posesión de predios urbanos, suburbanos o rústicos, en los casos siguientes:

a) Cuando no exista propietario.

b) Cuando se derive de cualquier acto jurídico que permita la ocupación del inmueble.

c) Cuando por causas ajenas a la voluntad de los propietarios, éstos no se encuentren en posesión de los inmuebles.

d) Cuando siendo propiedad del Estado, de sus Municipios o de la Federación, se den en explotación por cualquier título a terceros.

El objeto del impuesto predial incluye la propiedad o posesión de las construcciones permanentes, edificadas sobre los predios.

B).- Sujetos del Impuesto:

Son sujetos de este impuesto.

I.- Los propietarios, copropietarios y condóminos de predios urbanos, suburbanos o rústicos y de las construcciones permanentes sobre ellos edificadas.

II.- Los poseedores de predios urbanos, suburbanos, rústicos y de las construcciones permanentes sobre ellos edificadas, en el caso a que se refiere la fracción IV del Artículo 21 bis.

III.- Los fideicomitentes mientras sean poseedores del predio objeto del fideicomiso, o los fideicomisarios que estén en posesión del predio, en cumplimiento del fideicomiso.

IV.- Con responsabilidad objetiva los adquirentes por cualquier título de predios urbanos, suburbanos o rústicos.

V.- Con responsabilidad solidaria:

a) Los propietarios de predios a que se refiere el inciso b) de la fracción IV del Artículo 21 bis. La responsabilidad solidaria cesará en este caso, desde el bimestre siguiente a aquél en que el propietario hubiere comprobado fehacientemente ante la autoridad fiscal competente, mediante los elementos de prueba que ésta exija, que ha recibido el pago total del precio pactado en la operación de enajenación y que la falta de escrituración no le es imputable.

b) La fiduciaria en el caso previsto por la fracción III de este Artículo.

c) Los promitentes vendedores y los vendedores con reserva de dominio, en relación con los adquirentes a que se refiere la fracción VII de este Artículo, en lo que respecta al Impuesto y sus accesorios insolutos a la fecha de la adquisición.

d) Los funcionarios, empleados y fedatarios públicos que autoricen o den trámite a algún documento, mediante el cual se adquiriera, transmita, modifique o extinga el dominio o la posesión de bienes objetos de este Impuesto, sin que se esté al corriente en el pago del mismo.

VI.- Los usufructuarios, usuarios y habituarios.

VII.- Los arrendatarios en contratos de arrendamiento financiero de predios en los que se establezca que al término del plazo pactado se le transferirá la propiedad del bien objeto de éstos.

***C).- Determinación de la Base:**

La valuación catastral de los predios será practicada en la forma y términos que señalen esta Ley y la Ley del Catastro.

Sobre el valor catastral de los predios que se fije en los términos de la Ley de Catastro, la Tesorería Municipal procederá a la determinación del Impuesto para efectos del artículo 21 bis-8.

Cuando el predio se encuentre edificado con diversos departamentos sujetos al régimen de propiedad en condominio, la Tesorería Municipal fijará el impuesto de acuerdo con los valores catastrales, el cual entrará en vigor a partir del bimestre siguiente a la fecha en que se haya autorizado previamente la escritura de constitución del condominio. Si éste se constituye sin estar terminadas las

construcciones, el impuesto se continuará causando sobre el valor total del terreno y será a cargo de las personas que lo constituyeron. En estos casos, la base se aplicará a cada uno de los departamentos, despachos o locales comerciales a partir del bimestre siguiente a la fecha de la terminación de los mismos o a la fecha en que sean ocupados sin estar terminados; cada predio, departamento, despacho o local se empadronará por separado, girándose a cada cual el documento para el pago correspondiente.

***D).- De la Base del Impuesto:**

La base del impuesto será el valor catastral del inmueble, el cual será determinado conforme al procedimiento previsto en la Ley del Catastro. Esta base se ajustará a pesos, aumentando o disminuyendo las décimas a la unidad más próxima, según éstas excedan o no de \$.50.

La doctrina señala que la base de las contribuciones está representada por la cantidad o criterio considerado para la aplicación de la ley sobre la que se determina el monto de la contribución a cargo del sujeto pasivo, o sea el contribuyente. Puede ser sobre el valor total de las actividades, número de litros producidos, montos de los ingresos percibidos, a la cual se aplica la tasa, cuota o tarifa correspondiente.²⁸

E).- De la Tasa del Impuesto:

Con la salvedad que más adelante se menciona, el Impuesto Predial se determinará, liquidará y pagará, aplicando a la base del Impuesto una tasa del 2 al millar anual, excepto en el caso de predios baldíos, a los cuales se les aplicará una tasa del 6 al millar anual, si se encuentran ubicados en los municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de Los Garza, San Pedro Garza García y Santa

²⁸ Fernández Martínez, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, pág. 158

Catarina, y de 3 al millar anual, si se encuentran ubicados en los demás municipios del Estado.

Los propietarios de predios baldíos, ubicados en los Municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, cuya superficie no exceda de 200 metros cuadrados, cubrirán su impuesto a la tasa del 3 al millar anual, siempre que no tengan otro inmueble en propiedad o posesión, debiendo mantener limpio su predio.

En los Municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, tratándose de predios con edificaciones comerciales, industriales, de servicios y de cualquier uso distinto al de casa habitación, se pagará el Impuesto Predial adicionando uno al millar a la tasa prevista en el primer párrafo de este artículo. El rendimiento de esta tasa, se destinará a la realización de obras de infraestructura vial para solucionar la problemática en materia vial de estos municipios.

Si una parte de la edificación tiene un uso habitacional, la tasa a que se refiere el párrafo anterior se aplicará únicamente respecto del valor catastral de las construcciones no habitacionales e instalaciones, y en lo que respecta al valor catastral del terreno y de las construcciones e instalaciones cuyo destino no sea posible identificar, se les aplicará la tasa en la proporción que represente el valor catastral de las construcciones e instalaciones identificables como de uso no habitacional, respecto del total de las construcciones con uso identificable, ya sea habitacional o no. A la proporción restante se le aplicará la tasa de acuerdo al primer párrafo de este artículo.

El Impuesto Predial se pagará a una tarifa única especial de 2 cuotas anuales, cuando se trate de los siguientes casos:

I.- Los Predios destinados a planteles escolares no oficiales donde se imparta enseñanza primaria, secundaria o universitaria, autorizada por el Gobierno Federal o Estatal y sometida a su vigilancia, siempre que el inmueble sea propio.

No quedan comprendidos dentro de este beneficio, los predios destinados a usos distintos de aulas, laboratorios o instalaciones similares de dichos planteles educativos.

Para efectos de esta fracción, se entiende por predios destinados a planteles escolares, los que cuenten con la construcción correspondiente y en los mismos se estén realizando las actividades de impartición de enseñanza educativa al momento de la solicitud de la tarifa especial.

II.- Los predios propiedad de la Universidad Autónoma de Nuevo León, así como los predios propiedad de instituciones públicas que se destinen a planteles escolares.

III.- Los predios que perteneciendo a particulares, estén destinados a un servicio público gratuito autorizado por el Estado o por el Gobierno Municipal, siempre que por los mismos sus propietarios no perciban renta.

IV.- Las viviendas cuyo valor catastral no exceda de 5,041 cuotas, siempre que el propietario la habite y no tenga en propiedad o posesión otro bien raíz en el Estado. Si el valor catastral de la vivienda excede de 5,041 cuotas, pero no de 8,490 cuotas, se cubrirá el doble de la tarifa especial.

V.- Los predios Ejidales.

VI.- Los predios afectados al patrimonio de familia, en los términos del Código Civil del Estado, siempre que no sean propietarios o poseedores de otro bien raíz en el Estado.

VII.- Los inmuebles propiedad de instituciones de beneficencia privada o de asociaciones con objetivos similares, siempre que dichos inmuebles estén destinados directamente a los fines de las mismas y que en los mismos no se realicen actividades lucrativas o de negocio. No se considerará actividad lucrativa o de negocio, los frutos o productos de los bienes inmuebles de las instituciones o asociaciones que se destinen a los fines de las mismas, siempre que sus informes hayan sido aprobados por la Junta de Beneficencia Privada del estado.

VIII.- Los predios pertenecientes a entes u organismos creados por el Gobierno del Estado para solucionar el problema de la vivienda y de la tenencia legal de la tierra; o a las personas que lleven a cabo programas concretos con finalidades y características iguales o similares a las que persigue el fideicomiso denominado "Fomento Metropolitano de Monterrey", respecto de los predios directamente destinados a esos programas; y, predios cuyo valor catastral no exceda de 5,041 cuotas, adquiridos por las personas que resulten directamente beneficiadas con tales programas, siempre que habiten tal inmueble y no sean propietarios o poseedores de otro inmueble en el Estado y que la propiedad o posesión por la que se solicite, esté inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

IX.- Los predios cuyo valor catastral no exceda de 6,129 cuotas y pertenezcan a:

- a) Huérfanos menores de 18 años.
- b) Mujeres cualquiera que sea su edad, con excepción de casadas.
- c) Veteranos de la Revolución, en los términos del Decreto No. 71 expedido por el Congreso del Estado el 19 de diciembre de 1950.
- d) Personas incapacitadas físicamente para trabajar.
- e) Jubilados y pensionados con ingresos propios, cuyo monto diario no exceda de dos cuotas y media.

f) Los predios pertenecientes a los trabajadores al servicio de la Federación, Estado o Municipio.

Si el valor catastral del predio excede de 6,129 cuotas y no de 12,257 cuotas, se pagará por concepto de impuesto predial anual el doble de la tarifa especial. Si el valor catastral de los predios excede de 12,257 cuotas, cubrirán el doble de la tarifa especial sobre dicha cantidad y el excedente se cubrirá conforme a lo establecido por el artículo 21 Bis-8.

Para quedar dentro de los supuestos de esta fracción, las personas antes citadas deberán habitar el inmueble en cuestión y no poseer otro bien raíz en el Estado.

X. Los predios del dominio privado del Estado, Municipios y sus entidades paraestatales.

XI.- Los predios pertenecientes a las asociaciones religiosas, siempre que los mismos sean destinados directamente a los fines de las mismas y no sean objeto de actividades lucrativas o de negocio.

Los contribuyentes que soliciten la tarifa única especial a que se refiere este artículo, deberán estar al corriente en el pago del Impuesto Predial para ser considerados dentro de dicho beneficio.

F).- Del Pago del Impuesto:

La tasa del impuesto es anual y su pago deberá hacerse por bimestres adelantados, que se cubrirán a más tardar el día 25 de los meses de Enero, Marzo, Mayo, Julio, Septiembre y Noviembre. El impuesto podrá pagarse por anualidad anticipada a más tardar el último día hábil del mes de Enero, en cuyo caso se gozará de una reducción

del 15% de dicha anualidad y si lo cubre a más tardar el último día hábil del mes de Febrero, gozará de una reducción del 10% de la misma.

Si el monto anual del impuesto no excede de 6 cuotas, para los predios ubicados en los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, o de 4 cuotas, para los predios ubicados en los demás municipios, o si el contribuyente se encuentra beneficiado con la tarifa señalada en el artículo 21 bis-9, el pago deberá hacerse en un solo entero dentro de los primeros seis meses de cada año.

El impuesto mínimo a pagar en ningún caso podrá ser inferior de 2 cuotas tratándose de predios en general; de 6 cuotas tratándose de predios baldíos ubicados en los Municipios de Apodaca, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, y de 4 cuotas en el caso de predios baldíos ubicados en el resto del Estado.

El pago anticipado del Impuesto Predial no impide el cobro de diferencias que deba hacer la Oficina Recaudadora Municipal, por cambio de las bases gravables o modificación de la tasa del impuesto.

Cuando se hayan establecido bases provisionales para determinar el monto del impuesto, al aplicar la base definitiva se cobrarán o compensarán las diferencias que resulten.

El pago de este impuesto deberá efectuarse en la oficina recaudadora municipal correspondiente o en los lugares que la Tesorería Municipal determine.

La autoridad fiscal municipal tendrá acción real para el cobro del Impuesto Predial y de las prestaciones accesorias a éste.

En consecuencia, el procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal del Estado afectará a los predios directamente, quienquiera que sea el propietario o poseedor. No quedan comprendidas en esta disposición las multas que se impongan cuando se incurra en infracciones al presente Capítulo.

Los documentos para el pago del Impuesto Predial que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado o la Tesorería Municipal, sólo tendrán efectos en relación con este mismo impuesto.

Como puede verse, en los párrafos que anteceden han quedado descritos los elementos esenciales del impuesto predial, siendo procedente resaltar que por lo que toca al elemento relativo a la “Base del Impuesto”, precisado en los incisos C) y D), la cual será el valor catastral del inmueble, éste será determinado conforme al procedimiento previsto en la Ley del Catastro.

Siendo procedente concluir de lo antes vertido que, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Nuevo León en sus artículos 21 bis al 21 bis-21 regula lo inherente al Impuesto Predial, establece que la base del impuesto será el valor catastral del inmueble mismo que se determinará conforme a los lineamientos establecidos en la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León.

Los artículos que hacen referencia a lo antes expuesto son los siguientes:

“Artículo 21 bis-2.- La valuación catastral de los predios será practicada en la forma y términos que señalen esta Ley y la Ley de Catastro.”; “Artículo 21 bis-7.- La base del impuesto será el valor catastral del inmueble, el cual será determinado conforme al procedimiento previsto en la Ley de Catastro. Esta base se ajustará a pesos, aumentando o disminuyendo las décimas a la unidad más próxima, según éstas excedan o no de \$0.50.”.

B).- LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2001:

Con el fin de conocer el procedimiento que para determinar el valor catastral de los predios ubicados en el Estado de Nuevo León establecía la Ley de Catastro, enseguida se transcriben los dispositivos legales que regulaban el mismo:

LEY DEL CATASTRO DEL ESTADO:

“ARTICULO 4.- La Junta Central Catastral se integrará por tres representantes oficiales que designará el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y que tendrán el carácter de Presidente, Secretario y Vocal, un representante de la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces en el Estado, un representante del Instituto Mexicano de Valuación de Nuevo León, A. C., y un representante por parte del Municipio que corresponda, con el carácter de vocales. Se nombrarán suplentes para los integrantes de la Junta Central Catastral, quienes se encargarán de suplir las faltas temporales o definitivas de los propietarios. El Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

“ARTICULO 5.- La Junta Central Catastral, tendrá el carácter de permanente y se encargará de fijar los criterios generales aplicables en el Estado en materia de valorización y de revisar los valores que determine la Junta Municipal Catastral en los que exista desacuerdo de los particulares, siendo auxiliada al efecto por la Dirección de Catastro, en los términos de lo dispuesto en el artículo 32 Bis de esta Ley.

La Dirección de Catastro en coordinación con los Municipios, formulará los proyectos de Bases Generales de Valores por Unidades Tipo, mismos que serán revisados y aprobados en las sesiones de las Juntas Municipales Catastrales.

“ARTICULO 6.- Las Juntas Municipales Catastrales se integrarán por tres representantes oficiales, que designará el Tesorero Municipal, quienes tendrán el carácter de Presidente, Secretario y Vocal; por un representante de la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces en el Estado o de otra Asociación de Propietarios en los lugares en donde dicha Cámara no tenga Delegación, un representante del Instituto Mexicano de Valuación de Nuevo León, A.C. y un representante de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, los cuales tendrán el carácter de vocales. El Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate. Cuando en algún Municipio no haya Asociación de Propietarios, la Tesorería Municipal hará las designaciones de los representantes de los particulares, para cuyo efecto deberán reunir a un número no menor de diez propietarios de predios de los tres tipos que la Ley señala, para que del grupo se designe a las personas que deban representar a los propietarios en las Juntas Municipales Catastrales. Se nombrarán suplentes tanto para los representantes oficiales como para los particulares, quienes se encargarán de suplir las faltas temporales o definitivas de los propietarios.

En las sesiones de estas Juntas se revisarán los valores que proponga la Dirección de Catastro en coordinación con los Municipios y aprobarán los nuevos valores unitarios de construcción aplicables a la circunscripción territorial de su Municipio, los que podrán equipararse a los de aquellos Municipios que integran la zona catastral correspondiente. Asimismo, revisarán los valores en los que exista desacuerdo de los particulares. Respecto al Acuerdo que al efecto se emita, el particular podrá acudir a la Junta Central Catastral, en los términos de lo dispuesto en el artículo 5o. de esta Ley.

“ARTICULO 7.- Es facultad de las Juntas Municipales Catastrales o en su caso, de la Junta Central Catastral, la revisión y aprobación de los Valores Actuales Reales, así como de las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y de los valores unitarios de construcción, los cuales deberán encontrarse ajustados a los criterios que emita la Junta Central Catastral.

En los Municipios en donde no exista la integración de las Juntas Municipales, será la Junta Central la que realizará las funciones señaladas en el párrafo anterior.

“ARTICULO 8.- La Dirección de Catastro se compondrá de un Director y de los empleados técnicos y administrativos que designe el Ejecutivo del Estado.

“ARTICULO 9o.- La Dirección de Catastro, en coordinación con los Municipios, tendrá a su cargo la formulación de las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo; la realización de los trabajos de limitación de regiones de cada Municipio del Estado, dividiéndolo en zonas urbanas y rústicas; así mismo, la Dirección de Catastro llevará el registro, control y actualización del padrón catastral, utilizando con el apoyo de los Municipios, la fotogrametría u otros métodos técnicos de medición y cálculos masivos 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 de identificación del propietario o poseedor y establecer las normas técnicas para la formación, mejoramiento y conservación de los registros catastrales para el control y valuación en materia inmobiliaria.

“ARTICULO 13.- En la valorización catastral intervendrán dos series de operaciones: I.- Determinación de las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo; y II.- Valorización de los predios en particular. La determinación de las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo se hará considerando separadamente la tierra y las construcciones o cualquier otro tipo de mejoras existentes. Tal determinación deberá contener tantas unidades y valores cuantos sean necesarios para obtener, en relación con ello, el avalúo general y equitativo de la propiedad raíz en el Estado.

“ARTICULO 14.- En las zonas urbanas, la unidad de superficie que se tome para el avalúo de la tierra será el metro cuadrado, y en la determinación de los valores de las "unidades tipo", se tendrá en cuenta: I.- El uso o características predominantes de los predios en cada calle y en la zona catastral respectiva; II.- La rentabilidad de los predios en la zona; y III.- Los servicios urbanos de toda índole, y cualquier otro factor determinante del valor de la tierra.

Para este efecto, se entiende como zona urbana, aquella integrada por las propiedades comprendidas dentro del área de una ciudad o congregación, con trazo de calles y cuando menos un servicio público de entre los siguientes: Agua, Drenaje, Alumbrado y Gas, así como las zonas adyacentes o periféricas a un poblado dotado de alguno de los servicios mencionados, que sea susceptible de ser dotado de dichos servicios, partiendo de la infraestructura existente.

“ARTICULO 15.- Para determinar las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo en las diferentes clases de construcciones, se seguirán las normas que a continuación se expresan: I.- Se harán clasificaciones por tipos de edificaciones permanentes y provisionales según los materiales empleados, calidad de mano de obra, usos comercial, industrial, residencial y especiales, así como la productividad media por año en cada región catastral; y, II.- Se fijará el valor por metro cuadrado o cúbico de superficie cubierta, en la forma que el Reglamento de esta Ley determine. Para efecto de determinar las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo aplicables a la construcción, el Estado se dividirá en 5 Zonas Catastrales, en las cuales los valores consignados en las Bases Generales, podrán equipararse para todos los Municipios que se encuentren comprendidos en la Zona respectiva.

Las Zonas Catastrales a que se refiere el párrafo anterior se integrarán de la siguiente manera:

I.- ZONA 1, que comprende los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina.

II.- ZONA 2, que comprende los municipios de Allende, Anáhuac, Cadereyta Jiménez, García, General Terán, Juárez, Linares, Montemorelos, Sabinas Hidalgo y Santiago.

III.- ZONA 3, que comprende los municipios de Cerralvo, China, Ciénega de Flores, General Bravo, General Zuazua, Hidalgo, Hualahuises, Pesquería y Salinas Victoria.

IV.- ZONA 4, que comprende los municipios de Abasolo, Agualeguas, Bustamante, Carmen, Doctor Coss, Doctor González, General Treviño, Los Aldamas, Los Herreras, Los Ramones, Higuera, Lampazos de Naranjo, Marín, Melchor Ocampo, Mina, Parás, Vallecillo y Villaldama.

V.- ZONA 5, que comprende los municipios de Aramberri, Doctor Arroyo, Galeana, General Zaragoza, Iturbide, Mier y Noriega y Rayones.

“ARTICULO 16.- En las zonas rústicas, la determinación de las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo se hará sobre una clasificación agronómica de la tierra y de su situación topográfica, teniendo en cuenta además el rendimiento medio anual según el objeto a que se dedique, de acuerdo con lo que al efecto establece el Reglamento. La unidad de superficie será, en todo caso, por hectárea o por metro cuadrado.

Para estos efectos se entiende como zona rústica la que no cuente con los elementos necesarios para considerarse urbana y podrá ser agrícola, ganadera o forestal.

La propiedad rústica para efectos de valuación se dividirá en riego rodado, riego bombeado, temporal de primera, temporal de segunda, agostadero de primera, agostadero de segunda, monte, cerril, cerril inaccesible y erial.

“ARTICULO 17.- El valor catastral se obtendrá al aplicar a cada predio, según sus características, las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo, aprobadas en los términos de esta Ley y su Reglamento.

“ARTICULO 18.- Las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo deberán ser del dominio público y estarán a disposición de los interesados en las oficinas de la Dirección de Catastro y en los Municipios correspondientes.

“ARTICULO 19.- Las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo podrán ser objeto de revisión total o parcial, cuando las circunstancias económicas o la inflación, lo justifiquen, así como cuando se den los supuestos contenidos en el artículo 22 de esta misma Ley; en la inteligencia de que si ésta no se practica, subsistirán las Bases Generales de Valores existentes.

Una vez aprobadas las nuevas Bases Generales de Valores por Unidades Tipo, previamente a su entrada en vigor, deberán notificarse a los interesados en los términos del Código Fiscal del Estado.

“ARTICULO 20.- Las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y los valores catastrales de los inmuebles, podrán ajustarse conforme a los porcentajes que establezca el Congreso del Estado mediante disposición de vigencia anual, que entrará en vigor el 1º de Enero de cada año, sin necesidad de que los mismos sean notificados a los interesados *para tener plena validez*. Fuera de este supuesto, las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y los valores catastrales no podrán ser modificados, mientras no sean objeto de revisión, a menos que deban introducirse nuevos valores unitarios o cuando sea indispensable crear una nueva categoría no prevista en la tabla original, ya sea por motivo de ampliación de zonas urbanas o por cualquier otra causa.

“ARTICULO 21.- El avalúo de los predios se hará con estricto apego a las Bases Generales de Valores por Unidad Tipo, sin exceder de su valor comercial. En el Reglamento de esta Ley se señalará el procedimiento para formular los avalúos.

“ARTICULO 22.- Los valores de los predios a los que ya se hubiese determinado un valor catastral, podrán ser actualizados cuando en el predio se hagan construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, mejoras, se modifique el uso del suelo o mejore la infraestructura de servicios públicos.”

De la sola lectura de las disposiciones insertas se determina que, hasta el 31 treinta y uno de diciembre del año 2001- dos mil uno, las Juntas Municipales Catastrales, o en su caso, la Junta Central Catastral, (ambos organismos catastrales) estaban facultadas para revisar y aprobar los valores actuales reales, las bases generales de valores por unidades tipo y los valores unitarios de construcción, de acuerdo a los criterios sustentados por la propia Junta Central Catastral.

Así mismo, la Dirección de Catastro (otro organismo catastral) conjuntamente con los municipios del Estado, tenían como función la de formular, entre otras cosas, las bases generales de valores por unidades tipo.

De igual forma, para llevar a cabo la valorización catastral intervenían dos tipos de operaciones: la primera, relativa a la determinación de las bases generales de valores por unidades tipo que se hacía considerando separadamente la tierra y las construcciones o cualquier otra mejora existente, ello con el fin de obtener el avalúo general y equitativo de la propiedad raíz en el Estado, y la segunda, se refería a la valorización de los predios en particular.

Ahora bien, si se toma en cuenta que, de acuerdo al transcrito artículo 17 de la Ley de Catastro en comento, el valor catastral hasta el año del 2001 dos mil uno se obtenía al aplicar a cada predio, de acuerdo a sus características, las bases generales

de valores por unidades tipo aprobadas en los términos de la citada Ley y su Reglamento, debe destacarse que para determinar las precitadas bases generales de valores por unidades tipo, en las distintas construcciones, se seguían diversas normas que la propia Ley establecía, siendo éstas:

1.- Se hacían clasificaciones por tipos de edificaciones permanentes y provisionales, según los materiales empleados, calidad de mano de obra, si era de uso comercial, residencial o especial, y la productividad media por año en cada región catastral; y

2.- Se fijaba el valor por metro cuadrado o cúbico de superficie cubierta, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León.

Por lo que tocaba a las bases generales de valores por unidades tipo aplicables a las construcciones, el Estado de Nuevo León se encontraba dividido en cinco zonas catastrales, las cuales se definían en el tercer párrafo del transcrito artículo 15.

También se establecía en la Ley que se comenta que, las bases generales de valores por unidades tipo debían ser del dominio público para lo cual estarían a disposición de los interesados en las oficinas de la Dirección de Catastro y en los Municipios correspondientes.

En el precitado artículo 19 se establecía que la revisión de las bases generales de valores por unidades tipo podría ser total o parcial, pero únicamente cuando las circunstancias económicas o la inflación lo justificaren, y además cuando en el predio se hicieren construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, mejoras, se modificara el uso del suelo o se mejorara la infraestructura de los servicios públicos; destacándose en el citado dispositivo que, una vez que la Junta Municipal Catastral o en su defecto, la Junta Central Catastral aprobaran las nuevas bases generales de valores por unidades tipo, previamente a su entrada en vigor, debían ser notificadas

a los interesados de conformidad con las disposiciones aplicables del Código Fiscal del Estado de Nuevo León.

En el artículo 20 se señalaban dos supuestos jurídicos en los cuales se podían modificar las bases generales de valores por unidades tipo a fin de actualizar el valor catastral de los predios, siendo estos: el primero aplicando a las citadas bases el porcentaje de ajuste que previamente estableciera el Congreso del Estado, mediante disposiciones de vigencia anual, que entraban en vigor el primero de enero de cada año; éstos porcentajes se precisaban en los artículos transitorios de la ley; enseguida se mencionan algunos de los citados artículos transitorios que establecían los aludidos porcentajes de ajuste:

“ARTICULO 10o.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley del Catastro, durante el año de 1989 se aplicará un incremento a las Bases Generales de Valores por unidades tipo y a los Valores Reales Catastrales, en un 100% respecto de los terrenos y en un 150% respecto de las construcciones.

“ARTICULO 11o.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley del Catastro, durante el año de 1990 se aplicará un incremento a las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y a los valores catastrales, en un 100% respecto de los terrenos y en lo que respecta a las construcciones, en un 300% tratándose de industrias y comercios y en un 200% tratándose de casas-habitación y cualquier otro tipo de mejoras.

“ARTICULO 12o.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley del Catastro, durante el año de 1991 se aplicará un incremento a las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y a los valores catastrales, en un 100% respecto de los terrenos y en lo que respecta a las construcciones, en un 50% tratándose de casas-habitación y en un 100% tratándose de industrias, comercios y mejoras de cualquier otro tipo.

“ARTICULO 13o.- Conforme a lo dispuesto por el Artículo 20 de la Ley del Catastro, durante el año de 1992 se aplicará un incremento a las Bases Generales de Valores por Unidad Tipo y los valores catastrales, en un 75% respecto de los terrenos y en lo que respecta a las construcciones, en un 20% tratándose de industrias y comercios y en un 75% tratándose de casas-habitación y mejoras de cualquier otro tipo.

“ARTICULO 14o.- En los términos previstos por los artículos 20 y 21 de la Ley del Catastro, durante el año de 1993 se aplicará un incremento del 100% en las Bases Generales de Valores por Unidad Tipo y en los valores catastrales.

“ARTICULO 15o.- En los términos previstos por los Artículos 20 y 21 de la Ley del Catastro, durante el año de 1994 se aplicará un incremento del 20% en las Bases Generales de Valores por Unidades tipo y en los valores catastrales, sin que con ello se rebasen los valores actuales reales.

“ARTICULO 16o.- En los términos previstos por los Artículos 20 y 21 de la Ley del Catastro del Estado durante el año de 1995 se aplicará un incremento del 10% en las bases generales de valores por unidades tipo y en los valores catastrales, sin perjuicio de los resultados de las revisiones que durante ese año se efectúen en los términos de esta Ley. En ningún caso los valores catastrales podrán rebasar los valores reales de los inmuebles.

“ARTICULO 17o.- En los términos previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley del Catastro del Estado, durante el año de 1996 se aplicará un incremento en las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y en los valores catastrales de los predios ubicados en los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina de hasta un 30% respecto de los terrenos y en las construcciones de un 20%. En el resto de los

Municipios del Estado, se aplicará un incremento de hasta el 20% y del 10%, en terrenos y construcciones, respectivamente. En ningún caso los valores catastrales podrán rebasar los valores reales de los inmuebles.

“ARTICULO 18o.- En los términos previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley del Catastro del Estado, durante el año de 1997 se aplicará un incremento en las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y en los valores catastrales de los predios ubicados en el Estado, de hasta un 5% respecto de los terrenos y en las construcciones de un 10%. En ningún caso los valores catastrales podrán rebasar los valores reales de los inmuebles.

“ARTICULO 19o.- Los Municipios del Área Metropolitana, deberán integrar su Junta Municipal en un plazo no mayor de tres meses a partir de Enero de 1998.

Los Municipios del Area Metropolitana de Monterrey, que no hayan integrado su Junta Municipal en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, deberán hacerlo a más tardar el último día del mes de marzo de 1999. En caso de que no se realice la integración de la Junta Municipal en este plazo, respecto de los Municipios que no cumplan esta disposición, a partir del 1° de abril de 1999, la Junta Central Catastral no podrá ejercer las facultades a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 7° de esta Ley.

“ARTICULO 20o.- En los términos previstos en los Artículos 20 y 21 de la Ley del Catastro del Estado, durante el año de 1998 se aplicará un incremento en las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y en los valores catastrales de los predios ubicados en el Estado, de hasta un 5% respecto de los terrenos y en las construcciones de un 10%. En ningún caso los valores catastrales podrán rebasar el valor actual real de los inmuebles.

“ARTICULO 21o.- En los términos previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley del Catastro del Estado, durante el año de 1999 se aplicará un incremento en las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y en los valores catastrales de los predios ubicados en el Estado, de hasta un 17% respecto de los terrenos y construcciones. En ningún caso los valores catastrales podrán rebasar el valor actual real de los inmuebles.

“ARTICULO 22o.- En los términos previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley del Catastro del Estado, durante el año 2000 se aplicará un incremento en las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y en los valores catastrales de los predios ubicados en el Estado, de un 13% respecto de los terrenos y construcciones. En ningún caso los valores catastrales podrán rebasar el valor actual real de los inmuebles.

A los predios que al primero de enero del año 2000, hubieren sido objeto de revalorización por la Junta Municipal Catastral o la Junta Central Catastral en su caso en un período de doce meses anteriores, no les será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior.

“ARTICULO 23o.- En los términos previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley del Catastro del Estado, durante el año 2001 se aplicará un incremento en las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo y en los valores catastrales de los predios ubicados en el Estado, de un 10% respecto de los terrenos y construcciones. En ningún caso los valores catastrales podrán rebasar el valor actual real de los inmuebles.

A los predios que al primero de enero del año 2000, se les hubiere ajustado el valor con motivo de una revalorización por la Junta Municipal Catastral o la Junta Central Catastral, no les será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior.”

El segundo supuesto que establece el artículo 20 de la Ley de Catastro del Estado se refiere a que las bases generales de valores por unidades tipo podían modificarse sólo cuando fueran objeto de revisión que podía ser total o parcial como lo establecía el artículo 19 de la precitada Ley.

Ahora bien, en el Reglamento de la Ley de Catastro del Estado que se analiza, se establece de una manera detallada el procedimiento para la formación de las bases generales de valores por unidades tipo y la valuación de los predios, se encuentra regulado en los artículos del 12 al 15 del citado Reglamento.

DEL PROCEDIMIENTO PARA LA FORMACION DE BASES GENERALES DE VALORES POR UNIDADES TIPO:

El Reglamento de la Ley de Catastro del Estado que aún no ha sido adecuado a las reformas de la ley que entraron en vigor el primero de enero del año dos mil dos, establece el procedimiento para la formación de las bases generales de valores por unidades tipo, las disposiciones legales que lo regulan son las siguientes:

“ARTICULO 12.- Para la determinación de los valores unitarios de la tierra, tratándose de los predios comprendidos en zonas urbanas o sub-urbanas, se recabarán previamente los datos relativos al uso o aplicación de cada uno de los predios situados en la calle de que se trate, su rentabilidad, los servicios urbanos con que cuente, la proximidad a parque, jardines o mercados, medios de transporte y cualquier otro factor que puede utilizarse para determinar el valor.

Asimismo, se recabarán datos sobre las últimas transacciones comerciales que se hayan realizado sobre predios ubicados en la misma calle en que se trate de determinar los valores de las Unidades Tipo, comparándolos si es necesario con los que se obtengan por los medios que antes se citan.

Con los resultados obtenidos se determinarán definitivamente las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo para los terrenos.

“ARTICULO 13.- En las zonas rústicas, las Unidades Tipo se determinarán clasificando las tierras de acuerdo con las características que establece el artículo 16o. de la Ley. Si se trata de terrenos agrícolas se tendrá en cuenta: riego-humedad, temporal de primera, temporal de segunda, y cualquier otro dato que sirva para la más eficaz determinación de las Unidades Tipo. En los terrenos forestales y de agostadero, se tomará en consideración la naturaleza y calidad de los bosques por lo que respecta a los primeros y para los segundos su capacidad de alimentación por cabeza de ganado.

En las zonas rústicas, las Bases Generales de Valores por Unidades Tipo se fijarán por hectáreas.

“ARTICULO 14.- Para determinar los tipos de edificación o construcción, se tomarán como base los distintos materiales usados, trabajos de albañilería, techos, herrajes, carpintería, plomería, etc. Obtenidos los datos anteriores, se determinarán los Valores por Unidades Tipo para construcciones, por metro cuadrado de superficie cubierta. La unidad será el metro cúbico cuando se trate de silos, tanques de almacenamiento y otras edificaciones.

“ARTICULO 15.- En las Tablas de valores se consignarán los siguientes datos:

- I.- Los tipos para cada clase de terreno comprendidos en la región catastral respectiva;
- II.- Los tipos de edificaciones;
- III.- Los valores de cada una de las diversas Unidades Tipo para cada clase de las especificadas en los incisos anteriores.”.

Las mencionadas disposiciones legales establecen a detalle el procedimiento que debía seguirse para la formación de las bases generales de valores por unidades tipo, que constaba de dos etapas, por lo que se refería a los terrenos, a saber: Primera: Para determinar los valores unitarios de la tierra en predios ubicados en zonas urbanas o sub-urbanas, respecto de los predios de la calle de que tratara se debía recabar previamente: el uso o aplicación de cada uno de esos predios, su rentabilidad, los servicios urbanos con que contaran, si estaban próximos a parques jardines, mercados, medios de transporte y cualquier otro factor que pudiera tomarse en cuenta para efecto de determinar el valor de los predios. Segunda: Se recababan los datos relativos a las últimas operaciones comerciales que se hubieren realizado en el sector (compraventa de los predios del mismo), haciéndose posteriormente una comparación, de ser necesario, entre los resultados arrojados en cada una de las etapas antes citadas. Determinándose así definitivamente las bases generales de valores por unidades tipo por lo que hace a los terrenos.

Por lo que tocaba a las construcciones, se debía determinar el tipo de edificación o construcción, además: los materiales usados, trabajos de albañilería, techos, herrajes, carpintería, plomería, hecho lo anterior se obtenían los valores por unidades tipo de construcciones, por metro cuadrado de superficie cubierta.

Como puede verse, con la anterior información se determinaban en forma definitiva las bases generales de valores por unidades tipo. Los proyectos de las mencionadas bases eran elaborados por la Dirección de Catastro del Estado con el auxilio de la Junta Municipal Catastral respectiva,²⁹ lo cual, una vez hecho, pasaban a ser

²⁹ Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, vigente hasta el 31 de diciembre del año 2001, artículo 9 y Reglamento de la citada Ley, artículo 7.

revisadas y aprobadas por la mencionada Junta Municipal Catastral, o en su caso por la Junta Central Catastral.³⁰ Dichas bases una vez que entraban en vigor se aplicaban a cada predio según sus características, obteniéndose de esta manera el llamado valor catastral,³¹ que es la base del impuesto predial.³²

La Segunda Sala y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial y en la jurisprudencia que enseguida se transcriben ha resuelto, en relación al principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente:

“Instancia. Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: 193-198 Tercera Parte

Tesis:

Página: 95

VALOR CATASTRAL COMO BASE DEL IMPUESTO PREDIAL SU DETERMINACIÓN NO DEBE QUEDAR AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 14 FRACCIÓN I, Y 46 DE LA LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE MÉXICO,

POR VIOLACIÓN A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 DE LA CARTA MAGNA.

Es inexacto que la Ley de Catastro del Estado de México no puede violar lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución por contener únicamente lineamientos y bases para la determinación del valor catastral. En efecto, conforme a

³⁰ Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, vigente hasta el 31 de diciembre del año 2001, artículo 7.

³¹ Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, vigente hasta el 31 de diciembre del año 2001, artículo 17.

³² Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, artículo 21 bis-7.

lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Hacienda del Estado de México ese valor catastral es la base para determinar el monto del impuesto, de tal forma que sí puede infringir el principio que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, conforme al cual la ley que establece el tributo debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria; es decir, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, el objeto, la base y la cantidad de la prestación, de tal modo que a las autoridades exactoras no les queda ningún margen de discrecionalidad en cuanto a su determinación, sino que su función se constriña a aplicar a los casos concretos las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad por el poder legislativo. Del análisis conjunto de los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México, este último en relación con los diversos 38, 39 y 40 de la propia ley, se advierte que facultan a la Dirección de Catastro para fijar el valor catastral de un predio mediante avalúos de gabinete, con base en clasificaciones generales de tipos de edificaciones y los instructivos que apruebe el ejecutivo, de manera que se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la fijación del valor catastral de los predios, que constituye uno de los elementos característico y fundamentales del impuesto ya que este valor catastral es la base para la fijación del impuesto predial de conformidad con el artículo 12 de Ley de Hacienda del Estado de México. No es óbice a lo anterior lo aducido en sentido de que precisamente dicho avalúo se debe aproximar lo más posible al valor comercial, lo cual se realiza a través de estudios de gabinete en los que se toma en cuenta el valor de la tierra, de las construcciones, zona de ubicación, servicios públicos y otros elementos fundamentales. En efecto, si bien los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México establecen que el valor catastral que se fije mediante avalúos de gabinete se deberá aproximar lo más posible al valor comercial que pudiera tener en la época en que se realice la valuación, también lo es que el último de dichos preceptos remite, para la determinación de los valores unitarios, a los artículos 38, 39 y 40 de esa ley, en los que se indica que el valor unitario se basará en clasificaciones generales que aun cuando deben tomar en cuenta la clase de materiales, calidad de la mano de obra, tiempo de haberse

construido y estado de conservación, excluyen la posibilidad de que se practiquen avalúos individuales con participación pericial, de forma tal que se deja al arbitrio de la autoridad el señalar en cada caso concreto la fijación del valor catastral, pues bastará que le fije una determinada calidad a la construcción para que así se grave en mayor cantidad a ese predio. En las relacionadas condiciones procede concluir que los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México, sí resultan violatorios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 6915/83. Rodolfo León y otros. 23 de mayo de 1985. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Volúmenes 187-192, pág. 102. Amparo en revisión 4972/83. Inversiones Orión, S.A. 6 de septiembre de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. NOTA: La tesis del asunto 4972/83 también aparece en: Informe de 1986, Segunda Parte, Segunda Sala, pág. 125.”

“Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 76, Abril de 1994

Tesis: P./J. 8/94

Página: 14

RADICACION, IMPUESTO SOBRE. EL ARTICULO 83 BIS-H DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO, VIGENTE EN 1993, VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA CONTENIDO EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad tributaria exige que las contribuciones para sufragar los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, deben estar establecidas por la ley

en sentido formal y material; esto significa que la ley que establece el tributo debe definir los elementos y supuestos de la obligación tributaria, entre ellos, la cuota o tarifa. Ahora bien, el Decreto 152, expedido por la legislatura del Estado de México, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y dos, adicionó a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, concretamente con el artículo 83 BIS-H, viola ese principio, al dejar al arbitrio del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México la determinación de uno de los elementos de la cuota de ese tributo. Por tanto, aun cuando la ley de manera abstracta señala algunos de los elementos que integran la cuota del impuesto controvertido, resulta inadmisibles que la propia ley faculte a una autoridad fiscal para la fijación de uno de los elementos de la cuota del gravamen. Por consiguiente, el artículo mencionado en cuanto faculta al expresado Instituto a determinar los sectores catastrales, es inconstitucional.

Amparo en revisión 1172/93. Gimbel Mexicana, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Miguel Angel Cruz Hernández.

Amparo en revisión 1108/93. Alimentos Industriales, S.A. de C. V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Miguel Angel Cruz Hernández.

Amparo en revisión 1309/93. Transportes Ballena, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1540/93. Bocar, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1039/93. Envases Cuevas, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes quince de marzo en curso, por unanimidad de veintiún votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Carlos Sempé Minvielle, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, 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 y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 8/1994, la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.”.

Conforme a lo expuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los anteriores criterios jurisprudenciales, se colige que, el principio de legalidad tributaria consagrado por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal exige que la ley que establece un tributo debe definir cuáles son sus elementos esenciales y supuestos de la obligación tributaria; en otras palabras, deben encontrarse debidamente precisados, el hecho imponible, el sujeto pasivo de la obligación que se generará cuando se materialicen los supuestos establecidos en la Ley, el objeto, la base gravable, la tasa o tarifa, a fin de no dar margen a la discrecionalidad de las autoridades recaudadoras en cuanto a la determinación y liquidación del impuesto, sino que deberán limitarse únicamente a aplicar la Ley al caso concreto. Adaptado lo anterior al Impuesto Predial (vigente en los diversos Municipios del Estado de Nuevo León), se concluye que la determinación de la base de dicho impuesto hasta el treinta y uno de diciembre del año dos mil uno, se encontraba encomendada a las

autoridades administrativas antes precisadas, o sea, a la Dirección de Catastro del Estado y a las Juntas Municipales Catastrales, lo cual era violatorio del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dejar al arbitrio de esas autoridades la fijación de uno de los elementos esenciales del impuesto del predial.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 20 de la citada Ley de Catastro del Estado, las Juntas Municipales Catastrales estaban facultadas para modificar los valores catastrales de los predios de su jurisdicción territorial, ya sea aplicando el porcentaje de ajuste aprobado por el Congreso del Estado mediante disposiciones de vigencia anual o a través de la revisión de las bases generales de valores por unidades tipo, lo cual significaba que de un año a otro se podía incrementar el impuesto predial hasta en más del cien por ciento, incremento que por lo general era a través del segundo procedimiento fijado por el citado artículo 20 porque el porcentaje de ajuste era muy bajo.

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Mayo de 1997

Tesis: P. LXXXVIII/97

Página: 165

IMPUESTO PREDIAL. SON INCONSTITUCIONALES LAS LEYES QUE FACULTAN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A ACTUALIZAR, POR MEDIO DE TABLAS DE VALORES CATASTRALES, LA BASE GRAVABLE DEL TRIBUTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA). Los artículos 1o, fracción VIII, 2o., 5o. y 7o. de la Ley de Ingresos del Municipio de Culiacán, Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal de mil novecientos noventa y tres; 47, 48, 51, 52 y 55 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa; y 4o., 7o.,

fracciones VII y VIII, 12, 13, 17 y 25 de la Ley de Catastro, publicada el catorce de julio de mil novecientos cincuenta y uno, ahora abrogada por la ley de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, establecen y regulan el modo en que los causantes deben tributar el impuesto predial, en tanto que en ellos se plasma el objeto, los sujetos y la base o tarifa; sin embargo, respecto de la base gravable -que se constituye con el "valor catastral" en términos de lo dispuesto en los artículos 51 y 55 de la mencionada Ley de Hacienda-, no existe seguridad y certidumbre para el causante, pues el hecho de que el artículo 5o. de la Ley de Ingresos permita actualizar las tablas de valores catastrales que toca elaborar a la Junta Central de Catastro, a la Junta Regional de Catastro y al director general de Catastro, provoca que las autoridades administrativas, con posterioridad al establecimiento del impuesto, intervengan en la determinación de la base en tanto que pueden modificar los valores catastrales de los inmuebles. En esas condiciones, si a la entrada en vigor o con posterioridad al establecimiento del impuesto, las autoridades administrativas tienen la posibilidad de actualizar el valor catastral, que constituye la base del tributo, es evidente que uno de los elementos esenciales del impuesto no queda determinado en la ley, ya que los contribuyentes no tienen la posibilidad de conocer de manera precisa la forma en que deben contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos, pues en cualquier momento, la base de tributación puede ser modificada al arbitrio de las autoridades administrativas, situación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 162, publicada en la página 165, Tomo I, Materia Constitucional, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, ha considerado inconstitucional al establecer "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY."

Amparo en revisión 385/94. Inmobiliaria Urbana Sinaloense, S.A. y coags. 1o. de abril de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente.

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

Con base en la interpretación de la transcrita tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que en el procedimiento reseñado no existía seguridad y certidumbre para el causante pues el hecho de que los artículos 7º y 20 de la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León permitían actualizar las tablas de valores catastrales que elaboraba la Dirección de Catastro y las Juntas Municipales Catastrales, provocaba que las autoridades administrativas, con posterioridad al establecimiento del impuesto, intervinieran en la determinación de la base en tanto que podían modificar los valores catastrales de los inmuebles. En esas condiciones, si con posterioridad al establecimiento del impuesto, las autoridades administrativas tenían la posibilidad de actualizar el valor catastral, que constituye la base del tributo, es evidente que uno de los elementos esenciales del impuesto no quedaba determinado en la ley.

C).- LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN VIGENTE:

Debe destacarse que, la Ley de Catastro vigente hasta el treinta y uno de diciembre del año dos mil uno fue modificada ampliamente.

Tal modificación implicó reformar y derogar los artículos o párrafos de ellos relacionados con las facultades otorgadas a las Juntas Municipales Catastrales y a la Junta Central Catastral para la revisión y aprobación de las bases generales de valores por unidades tipo que aplicadas a cada predio, una vez aprobadas, arrojaba

el valor catastral que es la base para calcular el impuesto predial³³ y el procedimiento inherente a las operaciones catastrales.

Las reformas a la Ley de Catastro del Estado que entraron en vigor a partir del 01-primero de enero del año 2002- dos mil dos, se inspiraron en los siguientes motivos que expuso el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, que se contienen en el documento relativo al conjunto de iniciativas que conformaron el “Paquete Fiscal Estatal para el año 2002”, integrado entre otras, por un decreto que reforma y deroga la Ley de Catastro del Estado, exposición de motivos que fuera publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León número 165, tomo CXXXVIII, de fecha 27- veintisiete de diciembre del año 2001-dos mil uno, en lo conducente dicen así: “IV.- LEY DEL CATASTRO DEL ESTADO.- En la reforma propuesta se ha dado cauce a las reformas constitucionales encaminadas a apoyar en forma sustancial la autonomía Municipal, en este caso en el aspecto fiscal, y producto de las cuales deben realizarse los ajustes necesarios para hacer realidad esta medida que promueve una participación activa de los Municipios en el fortalecimiento de sus propios ingresos. A esta circunstancia se deben las sustanciales reformas que se proponen a la Ley de Catastro, a efecto de puntualizar que sea cada Ayuntamiento el que proponga a la aprobación del Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Para ello, se propone a la Junta Municipal Catastral como órgano técnico encargado del análisis y opinión respecto de los estudios que, para proponer valores unitarios de suelo y construcción, realice el Municipio; en su defecto, este papel se prevé sea desempeñado por la Junta Central en los Municipios que no cuenten con órgano propio. Se redefinen los elementos que deberá comprender la valorización catastral, de tal suerte que en esta deberán considerarse únicamente suelo, construcciones o cualquier otro tipo de mejoras; se simplifica el avalúo de la tierra urbana, para considerar únicamente

³³ Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, artículo. 21 bis-7

como elemento esencial la unidad de superficie, dado que el resto de los elementos que actualmente se contemplan se entiende serán considerados en las propuestas de los Municipios; esto mismo aplica para el avalúo de la tierra rústica, donde deberá considerarse la unidad de superficie por hectárea o excepcionalmente por metro cuadrado cuando se trate de predios con colindancia a carreteras. Para efectos de la clasificación en el Padrón Catastral, también se introducen algunos conceptos y se redefinen otros, con el objeto de evitar multiplicidad de interpretaciones.....”.

Destaca dentro de la exposición de motivos transcrita el hecho de que se estaba dando cauce a reformas constitucionales cuyo objeto era apoyar la autonomía municipal en el aspecto fiscal, la participación activa de los Municipios y el fortalecimiento de sus ingresos. Se sugirió que fuera cada Ayuntamiento el que propusiera al Congreso del Estado la aprobación de las cuotas y tarifas aplicables, las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirían de base para el cobro de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Se observa además la redefinición de los elementos que comprendería la valorización catastral, en la cual sólo se consideraría el suelo, las construcciones o cualquier otro tipo de mejora.

Los artículos que se relacionan con la determinación del valor catastral de acuerdo al nuevo procedimiento implementado en la Ley de Catastro del Estado, vigente, son los siguientes:

“Artículo 7º.- La Junta Municipal Catastral se encargará de emitir opinión sobre los estudios de valores unitarios del suelo y construcciones realizados o contratados por el Municipio que el Ayuntamiento propondrá al Congreso para su aprobación. En los Municipios en que no esté integrada la Junta Catastral Municipal, la opinión podrá ser solicitada a la Junta Central Catastral.

“Artículo 13.- La valorización catastral se hará considerando separadamente el suelo y las construcciones o cualquier otro tipo de mejoras existentes.

“Artículo 14.- En las zonas urbanas, la unidad de superficie que se tome para el avalúo de la tierra será el metro cuadrado.

“Artículo 15.- La unidad de avalúo que se tome en consideración en las Tablas de valores aplicables a construcciones será por metro cuadrado o metro cúbico.

“Artículo 16.- En las zonas rústicas, la unidad de superficie será, en todo caso, por hectárea o por metro cuadrado cuando por su ubicación colinde con la traza de una carretera estatal o federal.

Para estos efectos se entiende como zona rústica, la que no cuente con los elementos necesarios para considerarla urbana.

“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; adicionado 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.

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

“Artículo 18.- El valor catastral que resulte de acuerdo con el artículo anterior, es el equiparable al valor de mercado para todos los efectos legales.

“Artículo 20.- Los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán formular la propuesta de valores unitarios del suelo y construcciones que someterán al Congreso del Estado.

La referida propuesta de valores, deberá presentarse para consideración del Congreso a más tardar durante la segunda quincena del mes de octubre del año de que se trate. Los valores aprobados por el Congreso entrarán en vigor al inicio del ejercicio fiscal del siguiente año y su vigencia será indefinida.

“Artículo 22.- Cuando se modifiquen las características de un predio, se realicen modificaciones de superficie o de construcción o cualquier otro tipo de mejora, el valor catastral se actualizará en los mismos términos, conforme al Decreto de valores unitarios emitido por el Congreso del Estado.

“Artículo 23.- 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 términos de la escritura constitutiva de dicho régimen.

Los valores que de esta forma se determinen deberán conservar 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.”.

Como puede verse, al examinar las disposiciones legales antes transcritas se concluye que, el procedimiento para la determinación del valor catastral que es la base del impuesto predial es totalmente distinto al regulado por la Ley de Catastro del Estado vigente hasta el treinta y uno de diciembre del año dos mil uno.

El Artículo Segundo Transitorio del Decreto número 119 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Catastro del Estado, publicado en el periódico oficial del estado de fecha veintisiete de diciembre del año dos mil uno, mismo que entró en vigor el día primero de enero del año dos mil dos, establece:

“Artículo Segundo.- El Reglamento de la Ley de Catastro deberá adecuarse a lo previsto en este Decreto dentro de un plazo que no exceda de tres meses contados a partir de su entrada en vigor, mientras se realizan dichas adecuaciones continuarán aplicándose las disposiciones del Reglamento vigente, en lo que no se opongan al presente Decreto.”.

Cabe destacar que, a esta fecha (enero del año 2003) aún no se ha emitido el citado Reglamento, por lo que en esas condiciones el que aún se encuentra vigente sólo se aplicará en tanto no se oponga al Decreto que contiene las reformas a la Ley de Catastro del Estado.

Respecto al nuevo procedimiento para determinar el valor catastral contenido en la Ley de Catastro vigente, se formulan las siguientes consideraciones:

La Junta Municipal Catastral se encargará de emitir opinión sobre los estudios de valores unitarios del suelo y construcciones realizados o contratados por el Municipio que el Ayuntamiento propondrá al Congreso para su aprobación.

La crítica a este supuesto de la ley que se encuentra contenido en el primer párrafo del artículo 7 de la Ley de Catastro del Estado en vigor, se hace consistir en lo siguiente:

I.- No se especifican en la Ley los lineamientos que los Municipios deben seguir para realizar los estudios técnicos para la obtención de los valores unitarios de suelo y construcciones.

II.- No se establece en la Ley en comento quién o quienes realizarán los estudios de los valores unitarios del suelo y construcciones cuando éstos sean contratados, si serán particulares o algún organismo gubernamental. ¿Se harán avalúos periciales en forma individual o colectiva?. ¿Qué reglas se seguirán para tales efectos?. La Ley es oscura en esos señalamientos.

III.- No se previene en la Ley que estos estudios realizados por sí o a través de terceros se pongan a la vista de los contribuyentes, previamente a su presentación al Congreso del Estado para su aprobación, a fin de que formulen las observaciones o aporten los elementos de prueba conducentes, con lo cual se violenta la garantía de audiencia.

No es óbice a lo anterior que el artículo 19 de la Ley que se analiza establezca que, los contribuyentes podrán inconformarse con el valor total del predio, para lo cual tendrán treinta días hábiles contados a partir de la publicación en el periódico oficial

del estado o del primer acto de aplicación, es decir, cuando al contribuyente se le determine el nuevo valor catastral (que será la base del impuesto predial) lo cual sucederá cuando se aplique a su predio la operación aritmética consistente en multiplicar el número de unidades de suelo con las que cuenta el predio (aquí serían los metros cuadrados del mismo), por el valor unitario de suelo que le corresponda de entre los decretados por el Congreso del Estado, adicionado con el producto que resulte de multiplicar las unidades de construcción con las que cuente el predio (serían los metros cuadrados de construcción) por el valor unitario de construcción que le corresponda de entre los decretados por el Congreso. Al resultado que se haya obtenido, se le aplicará el coeficiente de mérito de valor por profundidad que se precisa en el artículo 17 de la Ley de Catastro del Estado vigente (esto se refiere al fondo que tenga el predio con relación a la calle).

El procedimiento para el trámite de la inconformidad a que se refiere el artículo 19 que se comenta es como sigue:

- a).- El particular presentará escrito ante la autoridad municipal competente para realizar el cobro del impuesto (en este caso lo será la oficina recaudadora municipal correspondiente).³⁴
- b).- En su escrito manifestará los motivos de su inconformidad por los que considera que el nuevo valor catastral de su predio no corresponde al valor de mercado del mismo.
- c).- Deberá acompañar a su escrito de inconformidad un avalúo del inmueble emitido por una Institución de Crédito autorizada o por un Instituto o Consejo de Valuación debidamente autorizado, y los demás elementos de prueba que considere necesarios.

³⁴ Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, artículo. 21 bis-13.

d).- La oficina recaudadora municipal ante quien se presente el escrito, remitirá el expediente debidamente integrado a la Junta Municipal Catastral que corresponda, quien resolverá en un término no mayor de quince días.

e).- La Junta Municipal Catastral revisará el valor.

f).- Si persiste la inconformidad, será la Junta Central Catastral, a instancia del particular la que determinará el valor que corresponda.

¿Qué ocurriría con un contribuyente que se inconforme contra el valor catastral actualizado de su predio, conforme al procedimiento que se acaba de comentar, valor que fué confirmado por la Junta Municipal Catastral de su jurisdicción, y, al persistir la inconformidad decide acudir ante la Junta Central Catastral?

La Ley señala, en su artículo 19, en el supuesto planteado que, la Junta Central Catastral es quien determinará el valor que corresponda.

¿Acaso no es una autoridad administrativa la que a fin de cuentas viene a determinar el valor catastral del predio mismo que es la base del impuesto predial y el cual es uno de los elementos esenciales del impuesto?

En consecuencia de lo anterior, resulta evidente que el Legislador no determinó expresamente en la reformada Ley de Catastro del Estado vigente (el Reglamento de esta Ley aún no se ha adecuado a las modificaciones sufridas por la misma) las bases, lineamientos, criterios o reglas a través de los cuales los Municipios deben realizar los estudios de valores unitarios del suelo y construcciones que previa la opinión de las respectivas Juntas Municipales Catastrales, serían sometidos a la aprobación del Congreso del Estado; además, no se le otorga el derecho de audiencia al contribuyente previo a la citada aprobación a fin de aportar las pruebas de su intención para desvirtuar el valor de su predio obtenido por el Municipio; en

resumidas cuentas, se deja al arbitrio de la autoridad señalar en cada caso concreto la fijación del valor catastral, pues al no preverse la posibilidad de que se practiquen avalúos individuales con participación pericial (a fin de determinar la clase de materiales con que cuenta el inmueble, la calidad de la mano de obra, tiempo de haberse construido, estado de conservación, calidad de las mejoras realizadas, etc.) queda al arbitrio de la autoridad el fijar una determinada calidad a la construcción para que así se grave en mayor cantidad el predio respectivo, señalándose que el valor catastral obtenido a través de ese procedimiento sólo tiene como parámetro el valor de mercado, además de que al existir inconformidad con dicho valor catastral y en caso de que ésta persista, es una autoridad administrativa la que viene a determinar en última instancia el valor del predio, como antes se dijo, lo cual violenta el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, por consiguiente, se estiman inconstitucionales los artículos 7 y 20 de la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, en vigor.

“Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 76, Abril de 1994

Tesis: P./J. 8/94

Página: 14

RADICACION, IMPUESTO SOBRE. EL ARTICULO 83 BIS-H DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO, VIGENTE EN 1993, VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA CONTENIDO EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad tributaria exige que las contribuciones para sufragar los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, deben estar establecidas por la ley en sentido formal y material; esto significa que la ley que establece el tributo debe

definir los elementos y supuestos de la obligación tributaria, entre ellos, la cuota o tarifa. Ahora bien, el Decreto 152, expedido por la legislatura del Estado de México, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y dos, adicionó a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, concretamente con el artículo 83 BIS-H, viola ese principio, al dejar al arbitrio del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México la determinación de uno de los elementos de la cuota de ese tributo. Por tanto, aun cuando la ley de manera abstracta señala algunos de los elementos que integran la cuota del impuesto controvertido, resulta inadmisibile que la propia ley faculte a una autoridad fiscal para la fijación de uno de los elementos de la cuota del gravamen. Por consiguiente, el artículo mencionado en cuanto faculta al expresado Instituto a determinar los sectores catastrales, es inconstitucional.

Amparo en revisión 1172/93. Gimbel Mexicana, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Miguel Angel Cruz Hernández.

Amparo en revisión 1108/93. Alimentos Industriales, S.A. de C. V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Miguel Angel Cruz Hernández.

Amparo en revisión 1309/93. Transportes Ballena, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1540/93. Bocar, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1039/93. Envases Cuevas, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1994. Mayoría de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes quince de marzo en curso, por unanimidad de veintiún votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Carlos Sempé Minvielle, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, 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 y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 8/1994, la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.”.

“Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1988

Tesis: P./J. 26/88

Página: 137

PREDIAL, EL ARTICULO 66 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 1981 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1982, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO CITADO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONTENIDO EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 66 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, vigente del 1o. de enero de 1981 al 31 de diciembre de 1982 faculta a la Tesorería del Distrito Federal para fijar el valor catastral de un predio aplicando los valores unitarios de tierra y de construcción que ella misma aprueba, sin que la propia ley establezca

criterio alguno para fijarlos, ya que únicamente señala que debe auxiliarse de la Comisión Asesora de Valores Catastrales, sin establecer en qué consiste el auxilio ni cómo debe prestarse. Por tanto, al quedar al arbitrio de la autoridad exactora la determinación de la base gravable del impuesto predial, elemento fundamental y característico del impuesto, la disposición viola la garantía de legalidad tributaria contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 1751/82. Magdaleno Castillo Rodríguez. 15 de marzo de 1983. Unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Díaz Infante, Pavón Vasconcelos, Rebolledo, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, Salmorán de Tamayo, Sánchez Vargas, del Río, Calleja García, León Orantes y Presidente Iñárritu. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

Séptima Epoca, Volúmenes 169-174, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 1754/82. Sergio A. Sánchez Castellanos. 5 de julio de 1983. Unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Rebolledo, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Sánchez Vargas, del Río, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Iñárritu. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

Séptima Epoca, Volúmenes 175-180, Primera Parte, página 97.

Amparo en revisión 8926/82. Concepción Hernández Santiago. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas, Castellanos, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez,

Salmorán, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Iñárritu. Ponente: Eduardo Langle Martínez. Secretaria: Martha Moyao Núñez.

Séptima Epoca, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 144.

Amparo en revisión 6191/83. Jorge Correa M. y otra. 15 de octubre de 1985. Unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: López Aparicio, López Contreras, Cuevas, Castellanos, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Salmorán, Moreno Flores, del Río, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Olivera Toro y Presidente Iñárritu. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretario: Oscar Hernández Peraza.

Séptima Epoca, Volúmenes 199-204, Primera Parte, página 85.

Amparo en revisión 504/85. Kodak Mexicana, S.A. de C.V. 8 de septiembre de 1988. Unanimidad de quince votos de los señores ministros: de Silva, Alba Leyva, Azuela, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río. Ponente: Santiago Rodríguez Roldán. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el jueves diez de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho. Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Salvador Rocha Díaz, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Güitrón, Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Angel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez. México, D.F., a 14 de noviembre de 1988.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 10-12, Noviembre -Diciembre de 1988, pág. 37.”

“Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo I, Parte SCJN

Tesis: 168

Página: 169

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa

sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S. A. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 331/76. María de los Angeles Prendes de Vera. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.”.

De las transcritas jurisprudencia emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se deduce que, el principio de legalidad tributaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como ya ha quedado establecido a lo largo del desarrollo del presente trabajo, exige que las contribuciones que se destinarán a cubrir los gastos públicos, consten en una Ley en sentido formal y material.

Lo anterior significa que, en la Ley tributaria se deben definir con toda claridad los elementos esenciales del impuesto y los supuestos de causación del mismo, entre los cuales se encuentra la base del impuesto.

La base del impuesto predial, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, artículo 21 bis-7 será el valor catastral del inmueble que es determinado conforme al procedimiento previsto en la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León. Del análisis efectuado a las reformas de ésta última Ley, se desprende que la misma contempla todo un procedimiento que ya ha quedado descrito con anterioridad, a través del cual se determina el citado valor catastral, procedimiento en el cual se deja al arbitrio del Municipio, de las Juntas Municipales Catastrales y de la Junta Central Catastral el fijar uno de los elementos del impuesto predial, como lo es su base.

IV.- Por otra lado, también la Ley establece que en la valorización catastral se considerarán separadamente el suelo y las construcciones o cualquier tipo de mejoras existentes. Como antes se dijo, en el Artículo Segundo Transitorio de la Ley de Catastro del Estado vigente a partir del primero de enero del dos mil dos, se estableció que mientras no se realizaran las adecuaciones al Reglamento de la citada Ley, se continuarían aplicando las disposiciones del Reglamento vigente en lo que no se opusieran a las reformas de la Ley; al efecto se tiene que los artículos 12 y 14 del referido Reglamento aluden, respectivamente, que para la determinación de los valores unitarios de la tierra, tratándose de los predios comprendidos en zonas urbanas o sub-urbanas, se recabarán previamente los datos relativos al uso o aplicación de cada uno de los predios situados en la calle de que se trate, su rentabilidad, los servicios urbanos con que cuente, la proximidad a parque, jardines o mercados, medios de transporte y cualquier otro factor que puede utilizarse para determinar el valor. También se recabarán datos sobre las últimas transacciones comerciales que se hayan realizado sobre predios ubicados en la misma calle. Por otro lado, en cuanto a las construcciones, se señala en el artículo 14 del referido Reglamento que para determinar los tipos de edificación o construcción, se tomarán

como base los distintos materiales usados, trabajos de albañilería, techos, herrajes, carpintería, plomería, etc.

El contenido de los citados dispositivos legales no esclarecen la forma en que la autoridad administrativa se allegará de los elementos que se describen en ellos para obtener los valores unitarios de la tierra y construcciones; por ejemplo, en el artículo 14 del aún vigente Reglamento de la Ley de Catastro del Estado, señala literalmente lo siguiente: “Artículo 14.- Para determinar los tipos de edificación o construcción, se tomarán como base los distintos materiales usados, trabajos de albañilería, techos, herrajes, carpintería, plomería, etc. Obtenidos los datos anteriores, se determinarán los Valores por Unidades Tipo para construcciones, por metro cuadrado de superficie cubierta. La unidad será el metro cúbico cuando se trate de silos, tanques de almacenamiento y otras edificaciones.”, el Reglamento no establece reglas o lineamientos para efectuar la mencionada valoración.

Es evidente que para poder determinar en una construcción cuáles son los distintos materiales usados, trabajos de albañilería, techos, herrajes, carpintería, plomería, etc., no es suficiente la vista exterior del inmueble; ¿se efectuará una visita de inspección a cada inmueble para poder estar en posibilidad de acceder al interior del mismo?, respecto a esta cuestión el vigente Reglamento es omiso en formular las reglas pertinentes para tales efectos.

Por lo tanto, los artículos 7 y 20 de la reformada Ley de Catastro violan el principio de certidumbre jurídica propuesto por Adam Smith Adam Smith en su obra *La Riqueza de las Naciones*, al que se ha hecho referencia en este trabajo de investigación, el cual pretende resguardar la garantía de legalidad tributaria tutelada por el antes referido artículo 31 fracción IV de la Constitucional Federal, siendo las disposiciones legales mencionadas inconstitucionales.

PROPUESTA:

Visto lo expuesto a lo largo del presente trabajo, es evidente que al no encontrarse regulado en la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, en vigor, los lineamientos y reglas a las que se deberán sujetar los estudios que le compete realizar a los Municipios por sí o a través de terceros, a fin de obtener los valores unitarios del suelo y construcciones que previa la opinión de la Junta Municipal Catastral, se propondrán al Congreso del Estado para su aprobación, valores que una vez aprobados se aplicarán a cada predio de acuerdo a la operación aritmética contemplada en el artículo 17 de dicha Ley lo cual da como resultado el valor catastral del inmueble que es la base del impuesto predial de acuerdo al artículo 21 bis-7 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, y que se le otorgue el derecho de audiencia previo al contribuyente, se estima que la actuación de los organismos catastrales (Dirección de Catastro del Estado, Junta Central Catastral y Juntas Municipales Catastrales) es contraria al principio de legalidad tributaria regulado por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, por las razones antes expuestas.

En esas condiciones, se hace necesario que cuanto antes se efectúen las adecuaciones al Reglamento de la Ley de Catastro del Estado a fin de que sea acorde a las reformas sufridas por la citada Ley y que entraran en vigor el día primero de enero del año dos mil dos, a fin de que sea en el citado Reglamento en el que se contemplen las reglas, lineamientos y parámetros conforme a los cuales se deban efectuar los citados estudios y de esta forma el contribuyente pueda conocer ampliamente cuales son las normas que regulan los estudios relativos al procedimiento para la obtención de los valores unitarios del suelo y construcciones conforme a los cuales se calcule el valor catastral de los inmuebles, y se le de oportunidad de conocer previamente esos valores antes de que se envíen al Congreso para su aprobación, a fin de desvirtuar los mismos, en caso de que así

proceda. Cabe destacar que a esta fecha quince de enero del año dos mil tres, no se ha aprobado el nuevo Reglamento.

CONCLUSIONES:

Las reformas a la Ley de Catastro del Estado que entraron en vigor a partir del 01-primero de enero del año 2002- dos mil dos que establecen un procedimiento previo para la elaboración de una serie de estudios técnicos para obtener los valores unitarios de suelo y construcciones que después se someterán a la aprobación del Congreso y que una vez hecho esto se aplicarán a cada predio, para la obtención del valor catastral que es la base del impuesto predial, violentan la norma constitucional, específicamente el principio de legalidad tributario consagrado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal.

Ello es así, ya que el citado principio establece la obligación de que la Ley Tributaria contemple expresamente todos los elementos esenciales de los impuestos, como lo son el sujeto, el objeto, la base, la tasa, cuota o tarifa, momento en el que se causa, fecha de pago, obligaciones a satisfacer, y en el caso estudiado en este trabajo, los estudios que llevan a la obtención de los valores que serán aprobados por el Congreso Local y que una vez hecho esto servirán para calcular la base del impuesto predial, al no estar regulados expresamente por la Ley ni por el Reglamento porque aún no se ha adecuado a las reformas de la Ley de Catastro, es obvio que se deja en manos de las autoridades administrativas todo el procedimiento previo para los efectos indicados, siendo procedente destacar que el Congreso sólo aprueba, sin que tenga facultades para discutir o refutar los valores que se someten a su consideración. Además, en el caso de la inconformidad de un contribuyente con su valor catastral determinado de acuerdo al procedimiento anterior, la que será resuelta por la Junta Municipal Catastral y que en caso de que persista la misma, será la Junta Central Catastral la que al final determinará el valor catastral del inmueble, por lo que ya no será un acto del Órgano Legislativo sino una autoridad administrativa la que se encuentre determinado un elemento esencial del impuesto predial como lo sería su base.

En las anotadas condiciones es evidente la violación al principio de legalidad tributaria antes analizado.

BIBLIOGRAFÍA:

- Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Themis, México, 1988.
- Azuela Güitrón, Mariano, *Concepto y Evolución del Estado de Derecho*, Editorial Themis, Colección Foro de la Barra Mexicana, México, 1997.
- Burgoa Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México,
- De La Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Editorial Limusa, México, 1988.
- De Pina, Rafael y de Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1996.
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A. de C.V., Madrid, 1998.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1998.
- Diep Diep, Daniel, *El Tributo y la Constitución*, Editorial Pc, S. A. De C. V., México, 2000.
- Escobar Ramírez, Germán, *Principios de Derecho Fiscal*, O.G.S., Editores, S.A. de C. V., México, 1999.

- Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Fernández Martínez, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, McGraw Hill, México, 2000.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1996.
- Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero, Tomos I y II*, Ediciones De Palma, Argentina, 1987.
- Jarach, Dino, *El Hecho Imponible*, Abeledo- Perrot, S. A., Argentina, 1982.
- Jiménez González, Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, ECAFSA, México, 1999.
- Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1979.
- Martín, José María, *Introducción a las Finanzas Públicas*, Ediciones de Palma Buenos Aires, Argentina, 1987.
- Martín, José María, *Derecho Tributario General*, Ediciones De Palma Buenos Aires, 1986.
- Münch Galindo, Lourdes; Ángeles Mejía, Ernesto Arturo, *Métodos y Técnicas de Investigación*, Editorial Trillas, México, 1998.
- Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Argentina, 1996.

LEGISLACIONES:

Constitución Política del Estado de Nuevo León, Anaya Editores, S. A., México, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya Editores, S.A., 2000.

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2002, Lazcano Garza Editores, México, 2002.

Ley de Catastro del Estado, vigente para el 2002, Lazcano Garza Editores, México, 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, Lazcano Garza Editores, México, 2002.

Periódico Oficial del Estado del 27- veintisiete de diciembre del 2001- dos mil uno.

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, vigente para el año 2002- dos mil dos.

