

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO
21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO FISCAL

PRESENTA:

GLORIA CECILIA DUENAS GASTELUM

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, NUEVO LEON

2004

LA INCOGNOSTITUCION ALIDAD DEL AFFTICUJULO 21 BIS 8 DE LA

COMUNISTAS EN LA AFRICA DEL SUD

ESTADO DE NUEVO LEON

ESTADO DE NUEVO LEON

LA INCOGNOSTITUCION ALIDAD DEL AFFTICUJULO 21 BIS 8 DE LA

COMUNISTAS EN LA AFRICA DEL SUD

ESTADO DE NUEVO LEON

ESTADO DE NUEVO LEON

G G C D G

G C D G

G C D G

G C D G

2004

T M
K 1
F D Y C
2 0 0 4
D 8



1020150173

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO
21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO FISCAL**

PRESENTA:

GLORIA CECILIA DUEÑAS GASTELUM

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, NUEVO LEON

2004

984994

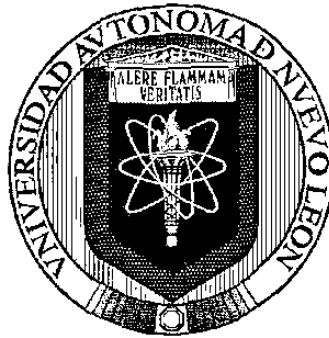
TH
KI
FDYC
2004
.Dv



FONDO
TESIS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA.



**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 21 BIS-8
DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL
ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN DERECHO FISCAL**

P R E S E N T A

GLORIA CECILIA DUEÑAS GASTÉLUM

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN.

2004

*Dedicada a mis padres
por todo su amor, apoyo y por
ser mi mayor ejemplo en la vida.
A mi esposo por ser mi gran
amor y compañero.*

INDICE

PÁGINA

I. INTRODUCCIÓN

II. PRIMERA PARTE GENERALIDADES

CAPITULO I

EL ESTADO

1.- ELEMENTOS DEL ESTADO	1
2.- FUNCIONES DEL ESTADO	2

CAPITULO II

LAS CONTRIBUCIONES

1.- ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL	3
2.- LA OBLIGACIÓN FISCAL	4
3.- LAS CONTRIBUCIONES	5
3.1. LOS IMPUESTOS	6
3.1.1. ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS	6
3.1.2. SUJETO ACTIVO	6
3.1.3. SUJETO PASIVO	8
3.1.4. RESPONSABILIDAD FISCAL	9
3.1.5. EL OBJETO	10
3.1.6. LA BASE	11
3.1.7. LA TASA O TARIFA	11
3.1.8. EPOCA DE PAGO	11

3.2. CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS	12
---	----

CAPITULO III

PRINCIPIOS TEÓRICOS DE LAS CONTRIBUCIONES

1.- PRINCIPIOS TEÓRICOS DE LOS IMPUESTOS DE ADAM SMITH	13
2.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS CONTRIBUCIONES	19
2.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA	19
2.2. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	23
2.3. PRINCIPIO DE EQUIDAD	27
2.4. PRINCIPIO DE DESTINO GASTO PÚBLICO	33

III. SEGUNDA PARTE

LA HACIENDA PÚBLICA

CAPITULO I

EL SISTEMA FEDERAL

1.- FEDERACIÓN, ESTADO, DISTRITO FEDERAL Y MUNICIPIO	37
2.- LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO	38
3.- REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	49
4.- LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES	51

CAPITULO II

EL IMPUESTO PREDIAL

1.- ANTECEDENTES DEL IMPUESTO PREDIAL	54
2.- NATURALEZA DEL IMPUESTO PREDIAL	58
3.- ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO PREDIAL	59

3.1. OBJETO	59
3.2. SUJETOS	61
3.3. ÉPOCA DE PAGO	62
3.4. BASE	64
3.5. TASAS DEL IMPUESTO PREDIAL	64
5.- LAS TASAS DEL IMPUESTO PREDIAL, DE ACUERDO AL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN	65
6.- ANÁLISIS DEL ELEMENTO “TASA” DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, A LA LUZ DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN	67
6.1 INTRODUCCIÓN	67
6.2 LAS TASAS DEL IMPUESTO PREDIAL DEBEN SER PROPUESTAS POR LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO	71
6.3 VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD	75
6.4 VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA POR EL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO	76
7.- CATEGORÍAS DE CONTRIBUYENTES ESTABLECIDOS POR EL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN	77
7.1 TASA GENERAL	79
7.2 TASAS PARA LOTES BALDÍOS	80
7.2.1 DEFINICIÓN DE PREDIO BALDÍO	80
7.3 TASA PARA PREDIOS CON CONSTRUCCIÓN CON USO DISTINTO AL DE CASA HABITACIÓN	81

7.3.1 DEFINICIÓN DE PREDIO CON CONSTRUCCIÓN.....	82
8.- LAS CATEGORÍAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, A LA LUZ DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES	82
9.- REPERCUSIONES ECONÓMICAS PARA LOS MUNICIPIOS RESPECTO A LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN	93

IV. CONCLUSIONES

V. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El presente análisis tiene por objeto demostrar la inconstitucionalidad del artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

Tal artículo prevé la existencia de diversas tasas para la determinación del impuesto predial, dependiendo de las condiciones del predio y su ubicación en el Estado.

La hacienda pública de los Municipios del Estado de Nuevo León se integra con la recaudación de diversas contribuciones, entre las que encontramos este impuesto directo.

El impuesto predial contenido en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, grava a los sujetos propietarios o poseedores de predios dentro del Estado y generalmente representa la mayor fuente de ingresos, respecto a los ingresos fiscales obtenidos por los Municipios de Nuevo León; por ello llamó nuestra atención realizar un estudio detallado de cada uno de sus elementos, así como del procedimiento necesario para su determinación.

Al estudiar uno de los elementos esenciales de dicho impuesto; “la tasa”, establecida por el artículo 21 bis-8 de la Ley mencionada, notamos que el legislador distingue varios supuestos para los que señala diversas tasas: el primer supuesto es el de una tasa general de 2 al millar anual; el segundo es el de una tasa del 3 al millar anual para sujetos propietarios o poseedores 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, siempre que los contribuyentes no tengan otro inmueble en propiedad o posesión; el tercero sin embargo establece una tasa de 6 al millar anual para los predios ubicados en los Municipios mencionados anteriormente, cuando excedan de la superficie señalada o cuando el contribuyente sí posea o sea propietario de más de un predio en el Estado; el cuarto supuesto establece una tasa del 3 al millar anual para los predios baldíos ubicados dentro del Estado, con excepción de aquellos que se encuentren en los Municipios mencionados; el quinto supuesto es el que establece una tasa de 3 al millar anual para los predios con construcciones destinadas a fines comerciales, industriales, de servicios o de cualquier otro distinto al de casa habitación, ubicados en los Municipios citados.

Sin embargo no consideramos que estas distinciones establecidas cumplan con los principios constitucionales de las contribuciones, por tal motivo iniciamos una investigación detallada que a continuación se presenta.

El legislador debe poner atención en la manera en la que los elementos esenciales de los impuestos son previstos en las leyes fiscales, con el objetivo de que el impuesto resulte justo y se grave de manera adecuada la capacidad contributiva de los gobernados y así, se eviten las diferencias entre ellos y cumplan con los principios de proporcionalidad y equidad contenidos en nuestra Carta Magna.

II. PRIMERA PARTE

GENERALIDADES

CAPITULO I

EL ESTADO

1.- ELEMENTOS DEL ESTADO

El Estado es una estructura social que permite sea posible la vida en común. El Estado se constituye por diversos elementos:

- Población
- Territorio
- Poder político
- Soberanía
- Ordenamiento jurídico

El Estado aparece cuando un grupo de individuos toma la decisión de llevar una vida en común, establecerse y organizarse dentro de un territorio. Para ello necesitan de un poder político que por medio de su autoridad los dirija, esté al servicio de sus necesidades y cree los ordenamientos jurídicos que regulen sus actividades y de esta manera gocen de seguridad y armonía en su vida diaria. El Dr. Rogelio Martínez Vera en su obra "Fundamentos de Derecho Público", menciona que el Estado debe gozar de una soberanía, que la define como la posibilidad del Estado para auto mandarse o autogobernarse, sin intervención de alguna fuerza ajena, ya sea interna o externa. Así mismo, el autor nos presenta su definición de Estado: "El Estado se puede definir como una persona moral de derecho público, a cuya integración contribuyen una población, un territorio y un poder político, que organizado conforme un orden jurídico, realiza en ejercicio de

su soberanía, un proyecto de vida propia para beneficio de la sociedad humana que lo integra”.¹

2.- FUNCIONES DEL ESTADO

El Estado tiene diversos fines y actividades para lograr el bien común de la población, para lo cual requiere de un sustento económico. Por ser los habitantes quienes se benefician y disfrutan del resultado de los fines y actividades del Estado, deben ser ellos quienes principalmente proporcionen los recursos monetarios.

Los autores Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yáñez, en su obra Derecho Tributario Mexicano señalan que “El Estado realiza una serie de actos que en conjunto se denominan actividad financiera, la cual consta de tres pasos fundamentales que se traducen en la liquidación y recaudación de los tributos (obtención de ingresos), administración del patrimonio y distribución de las sumas recaudadas”.²

Con la percepción de recursos el Estado puede llevar a cabo las obras necesarias para la comunidad, prestar servicios básicos que aseguren la paz, libertad y tranquilidad, así también cubrir el costo del aparato gubernativo, es decir la remuneración a funcionarios públicos que sirven al Estado, en los órganos de los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Por ello, el Estado se esfuerza en incrementar la captación de recursos internos, para tener un mayor avance y crecimiento que se vea reflejado internacionalmente.

¹ Martínez Vera, Rogelio, Fundamentos de Derecho Público, McGraw Hill, México, 1996, P. 10

² Quintana Valtierra Jesús, Rojas Yáñez Jorge, Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, México 1988, P. 29

CAPITULO II

LAS CONTRIBUCIONES

1.- ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de cada país, es la base fundamental de un sistema tributario, ya que en esta se conceden facultades al Estado para expedir y aplicar leyes tributarias. De esta manera el Estado puede crear contribuciones y percibir los pagos que por tal concepto realicen los habitantes del país.

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el principio fundamental que obliga a los mexicanos a contribuir con los gastos de la Federación, Estados o Distrito Federal y Municipios, y a la letra dice:

Art. 31.- "Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Este precepto constitucional tiene como antecedentes a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, y a la Constitución de Cádiz. En la primera se establecía claramente que, por medio de una contribución repartida por igual entre los ciudadanos en relación con sus facultades, se lograría mantener la fuerza pública y los gastos de administración. En la Constitución de Cádiz, por otro lado, se establecía que las contribuciones se repartirían entre los españoles en proporción a sus facultades, sin excepciones ni privilegios.

Existen diferentes tipos de obligaciones en materia jurídica:

- Obligación de dar

- Obligación de hacer
- Obligación de no hacer
- Obligación de tolerar o permitir.

2.- LA OBLIGACIÓN FISCAL

El concepto de obligación fiscal no difiere sustancialmente de la noción jurídica de obligación. Rafael Rojina Villegas nos muestra el concepto de obligación de la siguiente manera: “Tradicionalmente se ha definido a la obligación como un vínculo jurídico por virtud del cual una persona denominada deudor, se encuentra constreñida jurídicamente a ejecutar algo a favor de otra llamada acreedor”.³

Esta definición consta de los elementos básicos que son sujetos, objeto y un vínculo jurídico. El deber o la obligación, es aquella conducta que de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir y se le llama sujeto obligado al que debe hacerla u omitirla. La responsabilidad indica quién debe responder al cumplimiento de la obligación.

La obligación establecida en este artículo constitucional, es la de pagar las contribuciones.

La obligación fiscal se puede conceptuar como “el vínculo jurídico que se da entre el fisco y el gobernado, por medio del cual éste debe dar, hacer, no hacer o tolerar a favor de aquél, en los términos previstos por las leyes tributarias”.⁴

³ Rojina Villegas, Rafael, Teoría General de las Obligaciones, Editorial Porrúa, S.A., México 1973, P. 7

⁴ Martínez Vera, Rogelio, La evasión de las obligaciones fiscales, Humanitas, México 1985, P. 10.

3.- LAS CONTRIBUCIONES

“Las contribuciones se definen como los ingresos que el Estado recibe y, en su caso, exige en su carácter de persona moral de derecho público, con apoyo en una ley tributaria y los destina a satisfacer los gastos públicos”.⁵

De acuerdo a lo establecido por la legislación tributaria mexicana, las contribuciones se clasifican en:

- ❖ Aportaciones de Seguridad Social.- Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de la ley en materia de seguridad social o a cargo de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- ❖ 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.
- ❖ Derechos.- Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- ❖ Impuestos.- Son las 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 aportaciones de seguridad social, los derechos y las contribuciones de mejoras.

⁵ Mabarak Cerecedo, Doricela, Derecho Financiero Público, Mc Graw Hill, México 1995, P. 59.

3.1. LOS IMPUESTOS

Generalmente los impuestos son las contribuciones de mayor importancia, en cuanto a que representan la mayor fuente de recaudación al Estado, y se pueden definir como "Prestación generalmente en dinero que el Estado fija con carácter general y obligatorio a todas las personas físicas y morales, cuya situación coincida con la que la ley señale como hecho generador del crédito fiscal".⁶

3.1.1. ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS

Son elementos esenciales de los impuestos: el sujeto, el objeto, la base, la tasa o tarifa y la época de pago, y deben ser establecidos por las leyes tributarias.

El primer elemento que podemos distinguir en la relación tributaria es el sujeto, sin embargo intervienen dos diferentes sujetos:

- ❖ el sujeto activo y
- ❖ el sujeto pasivo.

3.1.2. SUJETO ACTIVO

Se le llama sujeto activo a aquél que tiene derecho a exigir el pago de las contribuciones. En el Estado mexicano son sujetos activos los señalados en el artículo 31, fracción IV, constitucional:

- ❖ la Federación
- ❖ las entidades locales (Estados y Distrito Federal)
- ❖ los Municipios.

⁶ Mabarak, Doricela, Derecho Financiero Público, McGraw Hill, México 1995, P. 60

El Estado es el que tiene la facultad de exigir el pago de las contribuciones en la relación tributaria “Toda obligación presupone la existencia de un sujeto activo que, por regla general, es aquel en cuyo favor se establece el crédito o el deber de dar, hacer o prestar que dicha obligación trae aparejado. Por eso se dice que, en última instancia, el Estado es el sujeto activo en la relación jurídica-tributaria”.⁷

El sujeto activo debe cumplir con obligaciones, entre las que principalmente apreciamos: realizar el cobro de las contribuciones de acuerdo a lo que se establezca en las leyes respectivas y determinar créditos fiscales a los particulares.

Los habitantes de un país, al conocer las necesidades del Estado, cumplen con el pago de sus contribuciones, en la época de pago establecida en las diversas leyes impositivas. Sin embargo no todos los sujetos de un país cumplen con sus obligaciones ante el Estado.

El Estado goza de facultades por medio de las cuales en un momento dado puede exigir aun coactivamente que los sujetos activos cumplan con el pago de las contribuciones correspondientes, ya sea ante la Federación, el Estado o el Municipio.

Se le denomina procedimiento administrativo de ejecución, al medio por el que la autoridad exige de manera imperiosa el pago de las contribuciones que el sujeto pasivo u obligado, no ha cubierto en forma espontánea dentro del plazo correspondiente, señalado en la ley tributaria.

⁷ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal. Editorial Themis, México 2000, P. 126

El procedimiento administrativo de ejecución consiste en que la autoridad fiscal encargada de recaudar las contribuciones, sin requerir de la ayuda de ninguna otra autoridad, se presente ante los domicilios de los sujetos morosos, y embargue los bienes suficientes que logren equiparar el adeudo pendiente, para posteriormente realizar el secuestro de bienes y su remate o adjudicación. Lo anterior con el objetivo de percibir los recursos monetarios que la Ley establece a su favor.

3.1.3. SUJETO PASIVO

El sujeto pasivo es aquél que tiene legalmente la obligación de pagar el impuesto. El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 1º quiénes son los sujetos obligados a contribuir con los gastos públicos, marcando dos clases: las personas físicas y las personas morales, mismo que a la letra dice: “Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas”.

El sujeto pasivo es aquel que al realizar cierto acto o actividad se coloca en el supuesto establecido por una ley fiscal. “Por sujeto pasivo de la obligación tributaria debe entenderse a la persona física o moral nacional o extranjera, que realiza el hecho generador de un tributo o contribución, es decir, a la que se coloca dentro de la correspondiente hipótesis normativa”.⁸

Son personas físicas todos los seres humanos con posibilidad de ser titulares de derechos y obligaciones y son personas morales las asociaciones y sociedades civiles o mercantiles y demás entes jurídicos que la ley define como tales (Federación, Estado, Municipio, partidos políticos, etc.)

⁸ Arrija Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal. Editorial Themis, México, 1997. P. 179.

La obligación tributaria principal del sujeto pasivo es pagar el impuesto (obligación de dar), sin embargo también encontramos otras obligaciones:

- ❖ De hacer: Por ejemplo; presentar declaraciones, llevar libros de su contabilidad, llevar sistemas de contabilidad y presentar avisos, por mencionar algunas.
- ❖ De no hacer: Como por ejemplo, no destruir sellos o envolturas oficiales, no hacer uso de documentación falsa, entre otras.
- ❖ De permitir o tolerar: Por mencionar algunas, permitir visitas domiciliarias y tolerar que la autoridad realice revisión de la documentación.

3.1.4. RESPONSABILIDAD FISCAL

La responsabilidad fiscal deriva de la relación jurídica autoridad-contribuyente y puede ser definida como la “Obligación a cargo de las personas físicas o morales de contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas (lato sensu). Obligación contraída por una persona física o moral como consecuencia de la relación tributaria que su actividad origina para con el fisco, y cuyo contenido lo es el pago de una contribución y/o el cumplimiento de contribuciones secundarias establecidas por las propias leyes fiscales a fin de obtener dicho pago (strictu sensu)”.⁹

La responsabilidad del sujeto pasivo para cumplir con el pago proviene de diversos conceptos. Existen algunas clasificaciones al respecto, entre las que encontramos:

- a) Responsabilidad directa. La que tiene el sujeto que realiza un acto o hecho que coincide con la hipótesis prevista en la ley y da origen al nacimiento del crédito fiscal
- b) Responsabilidad por sustitución. Se da con un sujeto que no fue quien originó el nacimiento del crédito fiscal, sin embargo conoció

⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México 1985, P. 52

- o pasó ante el sujeto responsable directo y no le exigió su pago estando obligado a ello.
- c) Responsabilidad por garantía. Aquella que tiene el sujeto que se encuentra en posesión de un bien afecto a un gravamen o el sujeto que está respondiendo al pago de un crédito tributario por el responsable directo.
 - d) Responsabilidad solidaria. Se presenta en dos diversos tipos, el primero se da cuando un sujeto se hace responsable por sucesión, por medio de una herencia o una donación universal, y el segundo cuando el sujeto se hace responsable por representación, ya sea por voluntad propia o por ley.
 - e) Responsabilidad objetiva. Se deriva de la tenencia de bienes que están afectos a un crédito fiscal, ya sea porque dieron lugar a su existencia o porque sirvieron para el desarrollo de la actividad que motivó la causación del impuesto.

3.1.5. EL OBJETO

Por lo general, dentro de los primeros preceptos de una ley tributaria se establece cuál es su objeto, es decir, cuál es la hipótesis jurídica que al realizarse origina como consecuencia la causación del tributo. "Se entiende como tal la situación jurídica o de hecho prevista en la ley como hecho generador del crédito fiscal".¹⁰

Cuando un sujeto lleva a cabo cierto acto o hecho, que lo coloca en el supuesto jurídico establecido en la ley, surge una obligación fiscal. También se le conoce al objeto como el hecho imponible.

¹⁰ Sánchez Hernández, Mayolo, Derecho Tributario, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México 1988, P. 207.

En ocasiones se confunde lo que es el objeto del impuesto con su finalidad. La finalidad es la justificación por la que fue creado el impuesto.

3.1.6. LA BASE

La base del impuesto es aquella cuantía o conjunto de unidades fiscales sobre las que va a determinarse el impuesto a cargo del sujeto pasivo de la relación tributaria.

3.1.7. LA TASA O TARIFA

Son la determinación de la medida en la que va a contribuir el sujeto pasivo. Se le llama tasa cuando es el mismo porcentaje para todos los sujetos obligados y tarifa cuando es necesario establecer diversas proporciones en el pago de los impuestos. "Son las listas de unidades y de cuotas correspondientes, para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría".¹¹

3.1.8. EPOCA DE PAGO

Se le llama época de pago, al momento establecido por la ley fiscal, en el que el sujeto pasivo debe cumplir con la obligación de pagar la cantidad correspondiente ante la autoridad respectiva.

¹¹ Flores Zavala, Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México 1989, P. 109.

3.2. CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Existen diversas clasificaciones de los impuestos, entre las que mencionaremos las siguientes:

a) DIRECTOS E INDIRECTOS

Son impuestos directos aquellos que gravan situaciones que presentan permanencia y estabilidad, y gravan directamente la capacidad económica de un sujeto.

Se les llama impuestos indirectos, aquellos que gravan situaciones transitorias o accidentales, como por ejemplo el consumo, y con los que no se puede gravar la capacidad económica de los sujetos.

b) REALES Y PERSONALES

Los impuestos reales son los que consideran solamente los bienes o las cosas que gravan.

Son impuestos personales aquellos en los que se toma en cuenta la situación personal del sujeto pasivo y su capacidad contributiva.

c) ESPECÍFICOS Y AD VALOREM

Se les llama impuestos específicos a aquellos que atienden al peso, medida, calidad o cantidad del bien gravado.

Los impuestos ad valorem son los que atienden al precio, es decir, pagará más impuesto quien adquiera un producto más caro.

d) GENERALES Y ESPECIALES

Los impuestos generales son aquellos que gravan actividades u operaciones distintas, pero que tienen de común que son de la misma naturaleza.

Se les denomina impuestos especiales a aquellos que gravan a determinada actividad.

e) CON FINES FISCALES Y CON FINES EXTRAFISCALES

Los impuestos con fines fiscales son los establecidos para proporcionar al Estado los ingresos que requiere para satisfacción de su presupuesto.

Aquellos impuestos que son establecidos con una finalidad distinta a producir ingresos para el Estado, como pueden ser las de carácter social o económico, se les denomina impuestos con fines extrafiscales.

f) PROGRESIVOS Y PROPORCIONALES

Son impuestos progresivos aquellos en los que a cuanto mayor sea la base, mayor tasa del impuesto le corresponderá.

Los impuestos proporcionales son los que se paga la misma tasa de impuesto.

g) SUBJETIVOS Y OBJETIVOS

Los impuestos subjetivos establecen con exactitud y precisión al sujeto pasivo.

En los impuestos objetivos no se establece quién es el sujeto obligado al pago del impuesto, solamente la materia imponible.

CAPITULO III

PRINCIPIOS TEÓRICOS DE LAS CONTRIBUCIONES

1.- PRINCIPIOS TEÓRICOS DE LOS IMPUESTOS DE ADAM SMITH

Diversos autores han mostrado interés en el estudio de los impuestos, ya que influyen en el desarrollo de la economía de los Estados, por ser generalmente la mayor fuente de percepción de ingresos. Los autores se remontan primeramente a una obra clásica de la literatura económica, cuyo autor es el inglés

Adam Smith, denominada "Investigación sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones".

El economista Adam Smith distingue cuatro máximas con respecto a los impuestos en general, que son las que se mencionan a continuación:

a) PRINCIPIO DE JUSTICIA

El primer principio mencionado es el de **JUSTICIA**, del que se desprende la generalidad y la uniformidad o equidad de los impuestos.

"I.- Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal. Los gastos del Gobierno, en lo que concierne a los súbditos de una gran nación, vienen a ser como los gastos de administración de una gran hacienda con respecto a sus copropietarios, los cuales, sin excepción, están obligados a contribuir en proporción a sus respectivos intereses. En la observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición".¹²

Toda persona que se encuentre dentro de la hipótesis prevista en la ley impositiva, tiene la obligación de pagar un impuesto para de esta manera contribuir con el Estado en el sostenimiento del gobierno (generalidad). Sin embargo no todos los sujetos pasivos tienen la misma capacidad contributiva, por lo que debe existir una distinción entre los sujetos con mayor capacidad contributiva, quienes deben aportar mayores cantidades de dinero, y aquellos cuya capacidad contributiva es menor y, por lo mismo, sus aportaciones de dinero ante el Estado deben ser menores.

b) PRINCIPIO DE CERTIDUMBRE

El segundo principio es el de **CERTIDUMBRE**, indica con claridad y precisión todos aquellos elementos que deben ser establecidos en la ley impositiva, como son entre otros los sujetos, el objeto, la fecha de pago, la forma

¹² Smith, Adam, La Riqueza de las Naciones, Ediciones Olimpia S.A., de C.V., México 1981, P. 726

en que debe realizarse el pago y la cantidad que tiene que pagarse. Todos estos elementos del impuesto deben ser previamente establecidos por los legisladores en una ley, para que no queden al arbitrio de las autoridades administrativas. Este principio, si es cumplido debidamente por los legisladores en las leyes impositivas, evita conflictos entre las autoridades y los contribuyentes en el momento del pago de los impuestos, ya que las cantidades a pagar son previamente establecidas y determinadas. Los habitantes de un país, al conocer con anterioridad las cantidades obligadas a pagar por concepto de contribuciones, tienen la **certidumbre** de que la autoridad exactora no modificará para su beneficio las cantidades establecidas en la legislación y realizarán sus pagos con mayor tranquilidad.

"II. El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adeudada, todo debe ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier otra persona. Donde ocurra lo contrario resultará que cualquier persona sujeta a la obligación de contribuir estará más o menos sujeta a la férula del recaudador, quien puede muy bien agravar la situación contributiva en caso de malquerencia, o bien lograr ciertas dádivas, mediante amenazas. La incertidumbre de la contribución da pábulo al abuso y favorece la corrupción de ciertas gentes que son impopulares por la naturaleza misma de sus cargos, aun cuando no incurran en corrupción y abuso."¹³

C) PRINCIPIO DE COMODIDAD

El principio de **COMODIDAD** es el tercero de los mencionados por Adam Smith y establece que para la recaudación de los impuestos, la autoridad debe considerar el momento y forma en que resulte de mayor comodidad para los sujetos pasivos el pago de los impuestos.

"III. Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sean más cómodos para el contribuyente. Un impuesto sobre la renta de las tierras o de las

¹³ Smith, Adam, La Riqueza de las Naciones, Ediciones Olimpia S.A., de C.V., México 1981, P. 726

casas, pagadero en el momento mismo en que el dueño las cobra, se percibe con la mayor comodidad para el contribuyente, pues se supone que en esa época se halla en mejores condiciones de satisfacerlo. Los impuestos que recaen sobre aquellos bienes de consumo que, al mismo tiempo, son artículos de lujo, vienen a pagarse definitivamente por el consumidor y de una manera muy cómoda para él. Los va satisfaciendo poco a poco, a medida que tiene necesidad de comprarlos. Como, por otra parte, también se halla en libertad de adquirirlos o no, según le plazca, la incomodidad resultante de estos impuestos es una culpa que a él únicamente se le puede imputar".¹⁴

Los legisladores, al establecer la época de pago de los impuestos en las leyes fiscales, deben considerar el momento del año en el que aumenten los ingresos de la mayoría de los contribuyentes para que no se vean afectados en su economía familiar. De esta manera se lograría un mayor cumplimiento entre los sujetos pasivos en el pago de los impuestos, por gozar de mayor tranquilidad económica.

Un ejemplo que podría señalarse en relación con este tema, es la situación de un padre de familia con dos hijos en estudios de nivel secundaria y preparatoria. Primeramente, cumplirá a inicios del año escolar con el pago de inscripciones, colegiatura, libros, material, uniformes; posteriormente con aquellos servicios del hogar indispensables para vivir como luz, agua, gas y alimentos, y por último, se preocupará por cumplir con el pago de sus impuestos correspondientes. Por ello los legisladores, deben establecer las fechas de pago de los impuestos, de acuerdo a la época del año en la que el contribuyente perciba sus ingresos, en la que se sienta menos presionado económicamente en sus gastos, o bien establecer diversas épocas de pago en un mismo año, para que las cantidades a pagar sean menores y faciliten a los contribuyentes reunir la cantidad de dinero suficiente sin que esto les ocasione problemas.

¹⁴ *Ibidem*, P. 727

d) PRINCIPIO DE ECONOMIA

El cuarto y último principio mencionado por el autor es el de **ECONOMÍA**.

“IV. Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que se ingresan en el Tesoro público, acortando el periodo de exacción lo más que se pueda. Un impuesto únicamente puede recabar de los particulares mayores cantidades de las que de hecho se ingresan en las cajas del Estado en los cuatro siguientes: primero, cuando la exacción requiere un gran número de funcionarios, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos suponen otra contribución adicional sobre el pueblo. Segundo, cuando el impuesto es de tal naturaleza que oprime la industria y desanima a la gente para que se dediquen a ciertas actividades que proporcionarían empleo y mantendrían un gran número de personas. De esa manera, cuando se obliga a alguien a pagar una contribución de esa especie, disminuye o anula los fondos que servirían para satisfacerla de una manera mas fácil. Tercero, las confiscaciones y penalidades en que necesariamente incurren los individuos que pretenden evadir el impuesto, suelen arruinarlos, eliminando los beneficios que la comunidad podría retirar del empleo de sus capitales. Un impuesto excesivo constituye un poderoso estímulo para la evasión, por lo cual las penalidades a los contraventores crecen proporcionalmente a la tentación que la ocasión.”¹⁵

El Estado debe vigilar con atención cuántos funcionarios se necesitarán para llevar a cabo la recaudación de los impuestos y establecer sueldos para cada uno de ellos que no sean excesivos.

Así mismo, debe impulsar la economía nacional, procurando establecer impuestos bajos a aquellas actividades que favorezcan a su desarrollo, como por ejemplo las que generan empleos para su población o artículos y servicios con proyección internacional.

Los impuestos no deben ser muy costosos, pues sólo se ocasiona el nacimiento de la evasión en su pago, por los contribuyentes que no los consideran

¹⁵ *Ibíd*em, P. 728

adecuados a su situación económica. Sin embargo, como nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha determinado, pueden aumentar su costo de un año a otro, por los cambios económicos que surgen en un país.

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 205-216 Primera Parte

Página: 166

IMPUESTOS, EL AUMENTO CONSIDERABLE EN EL MONTO DE LOS, NO DEMUESTRA NECESARIAMENTE QUE SEAN DESPROPORCIONADOS E INEQUITATIVOS. Si bien es cierto que de conformidad con lo establecido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, las contribuciones deben reunir los requisitos de proporcionalidad y equidad, sin embargo, no se puede estimar que el aumento considerable en el monto de un impuesto demuestre que se esté en presencia de un impuesto desproporcionado e inequitativo, pues, en la determinación del mismo, son múltiples los factores que se deben tener en cuenta, como la capacidad contributiva, las necesidades colectivas que deben satisfacerse, la redistribución de la riqueza, etcétera, por lo que el que un impuesto sea elevado, incluso considerablemente, de un año a otro, no significa, necesariamente, que se incurra en violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

Volúmenes 199-204, página 132. Amparo en revisión 239/84. Triplay y Maderas del Norte, S. A. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Ma. I. Fátima Sámano.

Volúmenes 199-204, página 132. Amparo en revisión 8993/83. Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S. A. de C. V. 19 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Ma. I. Fátima Sámano.

Volúmenes 199-204, página 132. Amparo en revisión 3524/84. Planta Pasteurizadora Durango, S. A. de C. V. 26 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Ma. I. Fátima Sámano.

2.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS CONTRIBUCIONES

Al realizar un análisis detallado al contenido del artículo 31, fracción IV, constitucional, se mencionan diversos principios, que deben ser vigilados y cumplidos por los legisladores en la creación de cada una de las leyes tributarias, los cuales se mencionan a continuación

2.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA

Este principio indica que para que exista una contribución, primeramente debe existir una ley en la que se establezcan todos y cada uno de sus elementos esenciales, (no hay tributo sin ley), es decir, primero debe establecerse la contribución en una ley tributaria determinada en la que se especifiquen cada uno de sus elementos esenciales y en la que se cumpla de igual manera con los principios de equidad, proporcionalidad y destino gasto público.

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 187-192 Primera Parte

Página: 111

IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS. De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que

establece los requisitos de proporcionalidad y equidad 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 cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinado que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad.

Volumen 62, página 31. Amparo en revisión 6168/63. Alfonso Córdoba y coagraviados (acumulados). 12 de febrero de 1974. Mayoría de dieciocho votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 97-102, página 108. Amparo en revisión 1597/65. Pablo Legorreta Chauvet y coagraviados. 12 de abril de 1977. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.

Volúmenes 145-150, página 123. Amparo en revisión 3658/80. Octavio Barocio. 20 de enero de 1981. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Alfonso Abitia Arzapalo.

Volúmenes 181-186, página 112. Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera " La Central ", S. A. 12 de junio de 1984. Mayoría de catorce votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Raúl Cuevas Mantecón, Eduardo Langle Martínez, Ernesto Díaz Infante y Jorge Olivera Toro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Volúmenes 187-192, página 46. Amparo en revisión 2501/83. Servicios Profesionales Tolteca, S. C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de dieciséis votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

De acuerdo a lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VII de su artículo 73, corresponde al Poder Legislativo la facultad de expedir todas las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto.

Los legisladores, para cumplir con el principio de legalidad tributaria, deben establecer con exactitud cada uno de los elementos esenciales de un impuesto en las leyes formales. De esta manera se evita dejar al arbitrio de los funcionarios públicos la determinación del impuesto y se evitan injusticias, ya que tanto el contribuyente conoce con anterioridad sus derechos y obligaciones, como la autoridad conoce sus facultades y obligaciones.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Noviembre de 1997

Tesis: P. CXLVIII/97

Página: 78

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en 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. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la

ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Amparo en revisión 2402/96. Arrendadora e Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1997. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Angulano, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño

Pelayo. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga M. Sánchez Cordero.
Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete.

2.2. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

La proporcionalidad es el principio que determina el monto de contribución que el particular deberá pagar al Estado, dependiendo la forma de determinarlo y de la naturaleza de la contribución de que se trate. Por ejemplo, para el caso de Derechos, el particular deberá contribuir al gasto público en relación con el costo del servicio proporcionado. Sin embargo, en el caso de impuestos, el gobernado tendrá la obligación de contribuir al gasto público, en relación con la capacidad económica de que goce. La capacidad económica puede ser definida como la riqueza disponible de un sujeto, ya sea por medio de renta, de capital o de consumo. Conforme a esta capacidad se determinará el monto del impuesto que el sujeto deberá pagar para contribuir con los gastos de la Nación.

Citamos la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 199-204 Primera Parte

Página: 144

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los

tributos. 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 y 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.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2598/85. Alberto Manuel Ortega Venzor. 2 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2980/85. Jesús Farías Salcedo. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2982/85. Rubén Peña Arias. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Herminio Huerta Díaz.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 4292/85. Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 4528/85. Jean Vandenhoute Longard. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretaria: Fátima Sámano Hernández.

Nota: En el Informe de 1985 y Apéndice 1917-1995, la tesis aparece bajo el rubro "IMPUESTOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD."

Por ello, debe considerarse cuáles son los ingresos, las utilidades y los rendimientos de los sujetos, ya que si los ingresos que obtiene una persona son muy altos o su patrimonio es muy extenso, significa que mayor puede y debe ser su aportación de dinero para cooperar con el Estado y con ello lograr el bienestar común.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XCI

Página: 483

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y FORMA DE FIJARLOS. El impuesto, dentro de la doctrina fiscal y en nuestra legislación sobre la materia, puede ser definido como la prestación o carga con que el Estado, en ejercicio de su soberanía financiera, y en razón de la solidaridad nacional, grava al causante, como contribuyente, para los gastos de interés general; corolario inmediato de esta definición, es que la grabación debe regirse por normas fijas de justicia social; a ello obedece en nuestro derecho, y de modo concreto en la Constitución General de la República, el principio de justicia distributiva del impuesto, y el requisito o exigencia de que aquel debe ser proporcional. Dos son los métodos o sistemas que han prevalecido en el sistema financiero para fijar el impuesto: el de comprobación directa y el indiciario. En lo que ve a la ley mexicana, ésta ha adoptado, de modo preponderante, el empleo del sistema inquisitivo o de comprobación directa, que se lleva a efecto en el momento de

la presentación de la declaración del causante, y si la investigación sobre la veracidad de esta resulta deficiente, por causas imputables al declarante, la ley, por vía de auténtica excepción, recurre al método indiciario, es decir, al análisis de los signos externos del causante, para fijar la capacidad de este, en relación con el impuesto. Sin embargo, esta medida de excepción no puede autenticarse con una calificación arbitraria, ya que debe fundarse en signos externos y en estadísticas relativas a negocios similares al que va a ser objeto de la calificación.

Amparo administrativo 5134/43. Vázquez Amores Samuel. 17 de enero de 1947. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época:

Tomo XC, pág. 2011. Amparo administrativo en revisión 247/44. "Garza Guzmán Hermanos.", S. en N.C. 22 de noviembre de 1946. Unanimidad de cuatro votos.

Ausente: Franco Carreño. La publicación no menciona el nombre del ponente.

En ocasiones entre los contribuyentes surgen dudas y conflictos respecto a impuestos que no consideran proporcionales. Por ello comúnmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano judicial en nuestro país al resolver los amparos en que se determina la constitucionalidad de un impuesto, realiza un análisis y estudio detallado para determinar si el legislador cumplió en la ley tributaria, con el principio de proporcionalidad, establecido por el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carga Magna.

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XVII

Página: 1014

IMPUESTOS. Aunque la jurisprudencia sentada por la Corte, en ejecutorias anteriores, fue 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 a los ojos del Poder Judicial aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso o que el Poder Legislativo se ha excedido en sus facultades constitucionales. Esa facultad de la Suprema Corte proviene de la obligación que tiene de examinar la queja, cuando se ha reclamado una violación de garantías la falta de proporción o de equidad en un impuesto; y si bien el artículo 31 de la Constitución que establece esos requisitos de proporcionalidad y equidad en el impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de aquel derecho, es una violación de esas garantías; de suerte que si la Suprema Corte ante una demanda de amparo contra una ley, que establezca un impuesto notoriamente exorbitante y ruinoso, negara la protección federal, diciendo que el poder judicial no es el capacitado para remediar tal violación, y dijera que ese remedio se encuentra en el sufragio popular, haría nugatoria la prescripción de la fracción I del artículo 103 constitucional, que establece el amparo contra las leyes que violen las garantías individuales, y la misma razón podría invocarse para negar los amparos en todos los casos en que se reclamara contra las leyes.

Amparo administrativo en revisión 3173/22. Maldonado Aurelio. 20 de octubre de 1925. Unanimidad de ocho votos, en cuanto a la negación del amparo. Mayoría de cinco votos, en cuanto a los fundamentos de este fallo. Disidentes: Gustavo A. Vicencio, Ernesto Garza Pérez y Manuel Padilla. La publicación no menciona el nombre del ponente.

2.3. PRINCIPIO DE EQUIDAD

El principio de equidad se basa principalmente en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Una contribución es equitativa cuando se trata de manera igual a todos aquellos sujetos que se encuentran comprendidos en la misma situación. Debe considerarse solamente la situación que los hace sujetos del pago del impuesto, sin importar el sexo, religión o raza.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Marzo de 2000

Tesis: P./J. 24/2000

Página: 35

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

Amparo directo en revisión 682/91. Matsushita Industrial de Baja California, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1995. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo directo en revisión 1994/98. Universal Lumber, S.A. de C.V. 10 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu.

Amparo directo en revisión 3029/98. Universal Lumber, S.A. de C.V. 10 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 324/99. Universal Lumber, S.A. de C.V. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis González.

Amparo directo en revisión 1766/98. WMC y Asociados, S.A. de C.V. 4 de noviembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Miguel Moreno Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número 24/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.

El principio de equidad tributaria se cumple por la autoridad dando el mismo trato a todos aquellos que se encuentran en idénticas condiciones. Sin embargo puede darse el caso de que en una población exista un grupo de individuos que por ciertas características o actividades se les justifique socialmente para que reciban un tratamiento especial, siempre y cuando sea aplicado a todos aquellos que se encuentran en la misma situación.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Junio de 1997

Tesis: P./J. 42/97

Página: 36

EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES. El texto constitucional establece que todos los

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

Amparo en revisión 321/92. Pyosa, S. A. de C. V. 4 de junio de 1996. Mayoría de ocho votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Constancio Carrasco Daza.

Amparo en revisión 1243/93. Multibanco Comermex, S. A. 9 de enero de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1215/94. Sociedad de Autores de Obras Fotográficas, Sociedad de Autores de Interés Público. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Manuel Rojas Fonseca.

Amparo en revisión 1543/95. Enrique Serna Rodríguez. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Arballo Flores.

Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

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

La Suprema Corte ha considerado que la equidad tributaria es una igualdad jurídica de los sujetos, a iguales supuestos de hecho deben corresponder las mismas consecuencias jurídicas. Un trato desigual entre los contribuyentes es apegado a la Constitución cuando existen justificaciones objetivas y razonables, por ello se dice que no toda desigualdad de trato por el legislador supone una violación a la Constitución.

Se presenta una desigualdad, cuando existe distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista de por medio una justificación debidamente fundada.

Por último, con respecto a la equidad tributaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los elementos que la constituyen:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Junio de 1997

Tesis: P./J. 41/97

Página: 43

EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los

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

Amparo en revisión 321/92. Pyosa, S. A. de C. V. 4 de junio de 1996. Mayoría de ocho votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Constancio Carrasco Daza.

Amparo en revisión 1243/93. Multibanco Comermex, S. A. 9 de enero de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1215/94. Sociedad de Autores de Obras Fotográficas, Sociedad de Autores de Interés Público. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Manuel Rojas Fonseca.

Amparo en revisión 1543/95. Enrique Serna Rodríguez. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Arballo Flores.

Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 41/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

2.4. PRINCIPIO DE DESTINO GASTO PÚBLICO

Existen diversas diferencias entre el Estado y las instituciones privadas o particulares. Entre las principales encontramos que uno de los objetivos primordiales que tiene el Estado es cumplir con la satisfacción de todas y cada una de las necesidades que exige su población, contrario a las preocupaciones de los propietarios o gerentes de las empresas privadas, que estudian la manera de aumentar la venta de sus productos o la prestación de sus servicios, para que se generen mayores ganancias o utilidades.

El Estado no busca generar ganancias, por lo que es necesario que planee primeramente cuáles son los recursos que necesitará para cumplir con las exigencias de sus habitantes, es decir sus gastos públicos, como por ejemplo proporcionar los servicios públicos indispensables para la vida cotidiana, y posteriormente establecer las contribuciones necesarias para recaudar esos recursos. Por otra parte, la empresa privada primero considera los recursos disponibles y después decide los objetivos que desarrollará para generar mayores rendimientos.

Ahora bien, en relación con la definición de gastos públicos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación los ha definido de la siguiente manera:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXXVI

Página: 1073

GASTOS PUBLICOS, CUALES LO SON. Por gastos públicos no deben entenderse todos lo que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.

Amparo administrativo en revisión 9486/42. Zorrilla Alejandro y coagraviados.- 12 de abril de 1943.- Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Octavio Mendoza González no votó por las razones que constan en el acta del día. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Según el autor Emilio Margain Manautou, en su libro "La constitución y algunos aspectos del Derechos Tributario Mexicano", para que una erogación hecha por la Federación se considere como gasto público, debe reunir ciertas características:

1. El gasto debe ser realizado por medio de la Administración Activa (Secretarías o Departamentos de Estado).
2. El gasto debe ser realizado por un funcionario de la Administración Activa, para la satisfacción de sus funciones, expresamente establecidas en la ley.
3. La erogación debe estar prevista en el presupuesto de egresos.
4. La erogación realizada debe cargarse a la partida destinada para ello. Así mismo, señala el autor que la Administración Activa sólo puede gastar hasta el monto de lo previsto en cada renglón del presupuesto de egresos.

Cabe señalar que el producto de la recaudación de un impuesto en particular puede ser destinado al pago de un gasto público especial, sin embargo debe satisfacer directamente a la población.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P./J. 106/99

Página: 26

CONTRIBUCIONES. LAS DESTINADAS AL PAGO DE UN GASTO PÚBLICO ESPECIAL NO VIOLAN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. Al establecer el precepto constitucional mencionado que los tributos deben destinarse al pago de los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que resida el contribuyente, no exige que el producto de la recaudación relativa deba ingresar a una caja común en la que se mezcle con el de los demás impuestos y se pierda su origen, sino la prohibición de que se destine al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones y servicios que el Estado debe prestar a la colectividad. Por tanto, si el producto de la recaudación es destinado al pago de un gasto público especial que beneficia en forma directa a la colectividad, no sólo no infringe, sino que acata fielmente lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 5994/74. Baker Perkins de México, S.A. 30 de noviembre de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: Noé Castañón León.

Amparo en revisión 153/98. Servicios Inmobiliarios ICA, S.A. de C.V. 26 de marzo de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1548/98. Alimentos Rápidos de la Garza, S. de R.L. de C.V. 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1911/98. Inovart, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

Amparo en revisión 805/98. Productos Electrónicos de la Laguna, S.A. de C.V. 29 de octubre de 1998. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 106/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

III. SEGUNDA PARTE LA HACIENDA PÚBLICA

CAPITULO I EL SISTEMA FEDERAL

1.- FEDERACIÓN, ESTADO, DISTRITO FEDERAL Y MUNICIPIO

Como se señaló anteriormente, en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Mexicana, existen tres diferentes tipos de sujetos activos ante quienes los mexicanos estamos obligados a contribuir: el fisco federal, el estatal (o Distrito Federal) y el municipal.

En la Constitución de 1857 se diseñó un sistema federal que se adaptara a las necesidades del pueblo mexicano, el cual sigue vigente en la actualidad.

La República Mexicana está dividida en 31 entidades federativas, también denominadas Estados, y un Distrito Federal, para lograr una mejor organización. Los Estados se dividen a su vez en Municipios, cuyo número varía entre un Estado y otro.

La hacienda pública federal está integrada por los órganos administrativos y dependencias que se ocupan de recaudar y distribuir los recursos económicos correspondientes al gobierno federal para satisfacer las necesidades de la población del país.

El artículo 73, fracción XXIX, de nuestra Carta Magna, señala las contribuciones que son de la competencia exclusiva de la Federación: sobre comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y

otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Para la existencia de un sistema federal, es imprescindible la creación de entidades.

El artículo 43 constitucional señala que “Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

Las entidades federativas tienen la facultad de imponer sus contribuciones, con las excepciones señaladas por los artículos 73, fracción XXIX, 115, 117, 118 y 131 de nuestra constitución mexicana. En uno de los párrafos del artículo 73 se señala que las entidades federativas participan en el rendimiento de esas contribuciones, en la proporción que establece la ley secundaria federal.

La hacienda pública estatal se forma con los órganos administrativos que se encargan de administrar los aspectos financieros de su competencia, en su circunscripción política y territorial.

2.- LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO

El Municipio se creó con el fin de que existiera una autoridad mucho más cercana y a la mano de los habitantes y así se atendiera casi inmediatamente las necesidades específicas de la población.

“La historia de México registra raíces municipales desde que Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519; acto que significó el principio de legalidad y fundamento de la conquista española sobre las culturas indígenas que poblaban los territorios en que después se asentaría la Nueva España”.¹⁶

El Municipio puede definirse como “la célula de la organización del Estado Mexicano, al servir de base para la división territorial y para las propias estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación”.¹⁷

El artículo 115 constitucional, establece lo referente al Municipio:

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

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

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

¹⁶ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México 1995, P. 537.

¹⁷ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, México 2000, P. 167.

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

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

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

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

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

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

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

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

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

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

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

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

b) Alumbrado público.

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

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

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

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

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

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV.- Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara 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 este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

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

Las legislaturas de los Estados aprobaran las leyes de ingresos de los Municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas publicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

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

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

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

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

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

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

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

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

El Municipio es gobernado por un ayuntamiento, que podemos definir como “El órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado”.¹⁸ El presidente municipal, los síndicos y los regidores, son electos por los ciudadanos en forma directa, es decir por votaciones electorales.

El artículo 115 de nuestra Carta Magna, interpreta un papel determinante para reforzar al Municipio su libertad frente a las Entidades Federativas y la Federación.

En el contenido de este precepto constitucional podemos distinguir lo siguiente:

- Existe una prohibición de que surjan autoridades intermediarias entre el Municipio y el gobierno del Estado,
- Se otorga a sus órganos municipales que expidan y apliquen sus bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas;
- La integración de los municipios radica en la voluntad popular;
- Se le concede al Municipio una autonomía económica, por medio de fuentes propias de ingresos;
- Los Municipios administran libremente su hacienda.

La *hacienda* de los Municipios se forma, por sus bienes y los rendimientos que produzcan, así como aquellas contribuciones e ingresos que establezcan las legislaturas Estatales, tal es el caso de las contribuciones respecto a la propiedad inmobiliaria. La libertad con la que cuentan los Municipios para disponer de esos recursos y con ello satisfacer las necesidades de su población, es a lo que se le

¹⁸ Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México 2001,

llama *administración de su hacienda*. La diferencia entre estos conceptos ha quedado asentado en la siguiente tesis:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 5/2000

Página: 515

HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Es de gran importancia para lograr una autonomía Municipal, respetar la prohibición establecida en la Constitución Política, respecto a la creación de autoridades intermedias que obstaculicen la labor de las autoridades Municipales. Como sustento de lo anterior, nos permitimos transcribir la siguiente Tesis:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 10/2000

Página: 509

LA CONSTITUCIÓN AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 10/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 343, tesis P./J. 50/97, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN."

No se debe dejar de considerar, que los Municipios cuentan con ciertas limitantes en la aplicación de su autoridad, como en el caso de la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, circulares y reglamentos, pues se deben respetar ciertos imperativos, tal como lo señala la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Enero de 2002

Tesis: P./J. 132/2001

Página: 1041

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 132/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

3.- REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

El artículo 115 constitucional establece que las entidades o Estados de la República Mexicana tienen adoptado como régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. El Municipio es señalado como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Algunas de las reformas que sobresalen a este artículo constitucional son las siguientes:

- La reforma de 1947, en la que se reconoce el derecho de la mujer de participar en las elecciones municipales.
- La reforma de 1953, en la que se derogó el derecho de la mujer de participar en las elecciones municipales, y se reconoció la calidad ciudadana de la mujer. Con ello se le permitió participar en todos los procedimientos electorales.
- En el año de 1976 se concedió la facultad a los Municipios para intervenir en la planeación, ordenación de los asentamientos humanos y conurbación a través de acciones concertadas con los Estados y la Federación.
- La reforma de 1977, en la que se estableció el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.
- En 1983 se publicó la reforma que prescribió el control constitucional de los ayuntamientos por parte de las legislaturas de los Estados; facultó a los ayuntamientos a expedir reglamentos; delimitó los servicios públicos que corresponden a los Municipios; y dió bases para garantizar la

autonomía económica del Municipio a través de la determinación de las contribuciones municipales.

- En 1999 se publicó la reforma a dicho artículo constitucional, por medio de la que se permitiría a los ayuntamientos proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Con la última de las reformas mencionadas, realizada con el fin de fortalecer la autonomía de los Municipios, se creó un nuevo párrafo en el artículo constitucional en comento, que cambió la situación de éstos frente a las Entidades Federativas, en la determinación de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

El párrafo en cuestión, a la letra dice lo siguiente:

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

Al establecer lo anterior, la Constitución impone a cargo de los Municipios la obligación de determinar las tarifas y cuotas aplicables a las contribuciones municipales, así mismo las tablas de valores unitarios y de suelo. Por medio de esta modificación, los Municipios, tienen una participación mayor en la determinación de las contribuciones inmobiliarias.

El artículo quinto transitorio de estas modificaciones en nuestra Constitución, establece lo siguiente:

“Antes del inicio del ejercicio fiscal 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”.

Con esto, se pretende que una vez que hayan cambiado los valores unitarios de suelo sean equiparables a los valores de mercado de las propiedades de los ciudadanos, las autoridades se enfoquen en la determinación de otro de los elementos de las contribuciones, *la tasa*, para observar si se cumple con los principios constitucionales que deben guardar las contribuciones.

4.- LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES

Las legislaturas de las entidades federativas emiten anualmente las leyes de ingresos de los Municipios del Estado que señalan las contribuciones que obtendrán los Municipios en el año respectivo.

El Municipio es el sujeto activo que tiene mayor contacto con los contribuyentes, y es quien puede percibir más fácilmente la satisfacción o descontento de una población. Los legisladores, al emitir las leyes tributarias municipales, deben buscar simplicidad en su redacción, y establecer cuidadosamente que las cantidades a pagar puedan ser determinadas fácilmente y en una época del año que sea atractiva para los contribuyentes. Por su parte las

autoridades fiscales municipales deben economizar lo mayormente posible en el procedimiento de recaudación de las contribuciones.

Nuevo León está integrado por 51 Municipios, que son los siguientes: Abasolo, Agualeguas, Los Aldamas, Allende, Anáhuac, Apodaca, Aramberri, Bustamante, Cadereyta Jiménez, El Carmen, Cerralvo, Ciénega de Flores, China, Doctor Arroyo, Doctor Coss, Doctor González, Galeana, García, General Bravo, General Escobedo, General Terán, General Treviño, General Zaragoza, General Zuazua, Guadalupe, Los Herreras, Hidalgo, Higuera, Hualahuises, Iturbide, Juárez, Lampazos de Naranjo, Linares, Marín, Melchor Ocampo, Mier y Noriega, Mina, Montemorelos, Monterrey, Parás, Pesquería, Los Ramones, Rayones, Sabinas Hidalgo, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Santiago, Vallecillo y Villaldama.

Monterrey es la ciudad capital de Nuevo León. Los Municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina constituyen el área metropolitana de Monterrey.

La hacienda pública municipal del Estado de Nuevo León, se integra con la recaudación de las siguientes contribuciones, según lo establecido en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado para el ejercicio fiscal de 2003:

I. IMPUESTOS

- i. Impuesto Predial
- ii. Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles
- iii. Impuesto Sobre Diversiones y Espectáculos
- iv. Impuesto Sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad
- v. Impuesto sobre Juegos Permitidos

II. DERECHOS

- i. Por Cooperación para Obras Públicas

- ii. Por Servicios Públicos
- iii. Por Construcciones y Urbanizaciones
- iv. Por Certificaciones, Autorizaciones, Constancias y Registros
- v. Por Inscripciones y Refrendo
- vi. Por Revisión, Inspección y Servicios
- vii. Por Expedición de Licencias
- viii. Por Limpieza de Lotes Baldíos
- ix. Por Limpia y Recolección de Desechos Industriales y Comerciales
- x. Por Ocupación de la Vía Pública
- xi. Contribuciones por Nuevos Fraccionamientos, Edificaciones, Relotificaciones y Subdivisiones, previstas en la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado

III. PRODUCTOS

- i. Del arrendamiento, explotación o enajenación de los bienes de los Municipios, incluyendo los locales y pisos ubicados en los mercados municipales.
- ii. Por créditos a favor del Municipio.
- iii. Por establecimientos o empresas que dependan del Municipio.
- iv. Venta de bienes mostrencos.
- v. Venta de objetos recogidos por los Departamentos de la Administración Municipal.
- vi. Venta de impresos, formatos y papel especial.

IV. APROVECHAMIENTOS

- i. Multas por violación a la Ley de Hacienda para los Municipios, a los Reglamentos vigentes y a las disposiciones, Acuerdos y Circulares del Ayuntamiento o de la Presidencia Municipal.
- ii. Donativos a favor del Municipio.

- iii. Accesorios y Rezagos de contribuciones y aprovechamientos.
- iv. Toda clase de indemnizaciones, incluyendo las derivadas de daños o deterioros en instalaciones, infraestructura vial, hidráulica, de servicios públicos y demás bienes propiedad del Municipio, las cuales se cobrarán de acuerdo a su costo.

En los párrafos anteriores no se incluyen el Impuesto a la Adquisición de Cítricos y el Derecho por Expedición de Cédula de Empadronamiento y Patente Mercantil, por ser contribuciones suspendidas para su cobro, por la celebración del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre el Estado de Nuevo León y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO II

EL IMPUESTO PREDIAL

1.- ANTECEDENTES DEL IMPUESTO PREDIAL

El impuesto predial es una contribución municipal, por medio de la cual se grava a los sujetos propietarios o poseedores de predios.

Por lo general, actualmente el impuesto predial es la mayor fuente de recaudación fiscal en los Municipios, resultando de suma importancia en su presupuesto de ingresos.

De acuerdo a lo señalado por el autor Horst Karl Dobner Eberl en su obra *Sistemas Catastrales*,¹⁹ el origen del vocablo *catastro* es incierto, pero existen

¹⁹ Horst Karl Dobner Eberl, *Sistemas Catastrales*, Editorial Concepto, S.A., México 1982, P. 4 a P. 20

diferentes opiniones de diversos autores. Algunos afirman que la palabra *catastro* proviene del latín medieval *capitastrum* como fusión de las palabras *capitum* y *registrum*. Otros sostienen que el término original es el *capitationis registrum* que es el nombre que recibía el registro de inmuebles gravables.

El catastro es el elemento básico para la aplicación del impuesto predial, ya que con base en él puede establecerse un padrón de inmuebles y una correcta valoración de los mismos.

El catastro surge por la necesidad de los sujetos de asegurar la tenencia de sus propiedades inmobiliarias. Por medio de éste los propietarios de las tierras protegen su patrimonio y la autoridad les impone una contribución por la posesión de esos bienes raíces.

Algunos países que se destacan por sus primeros registros catastrales son:

- ❖ Inglaterra y
- ❖ Francia

El catastro francés es sin duda el pilar más importante en el desarrollo de los catastros de todo el mundo, por lo que mencionaremos algunos de sus antecedentes:

La Asamblea Constituyente de la Revolución Francesa, en el año de 1790, publicó una nueva ley sobre impuestos directos; entre los cuales se encontraba el impuesto predial. En años posteriores la asamblea decretó la organización del catastro general de la nación y la valuación de todas las propiedades raíces. Sin embargo es hasta que Napoleón funge como primer cónsul, que se forma una comisión para estudiar la distribución equitativa del impuesto. Con esta valuación no se obtuvieron resultados prácticos debido, entre otras cosas, a que se pidió a los propietarios manifestaciones de sus predios, resultando deficientes e imprecisas, por no ajustarse a los levantamientos globales de cada Municipio.

Posteriormente se publica una ley denominada "Instrucciones relativas al catastro", en donde se establecen las bases para la ejecución del mismo. Con ello se intensifican los trabajos catastrales y se levantan 37 millones de predios entre los años de 1808 a 1814, es decir, en seis años. Sin embargo, es hasta el año de 1850 que se dan por terminados los trabajos catastrales en todo el país.

El catastro es dinámico, ya que continuamente surgen necesidades de actualizaciones, tanto de las divisiones de la tierra, como de su valor.

El catastro francés sirvió de ejemplo a muchos países como Alemania, Suiza, Yugoslavia, Austria, Canadá, Italia y México, entre otros.

Karl Dobner, en su libro sistemas catastrales, divide al catastro en nuestro país en tres generaciones²⁰.

La primer generación del catastro se inicia con la ley de catastro de Diciembre de 1896, que por primera vez cumple con dos objetivos. El primero describe la propiedad inmobiliaria y hace constar sus cambios, el segundo, reparte equitativamente el impuesto sobre la propiedad. Es decir, es un catastro muy avanzado para su época, pues se concibe como catastro fiscal con miras a aplicaciones múltiples. Se empezaron a producir los primeros planos catastrales, con gran calidad técnica y estética. El primer catastro del Distrito Federal fue el que sirvió de modelo general a los Estados de toda la república.

Dobner señala como inicio de la segunda generación del catastro, el programa del Estado de México en el año de 1970, en el cual se registraron 650,000 predios en 400 ciudades y poblados de los 121 Municipios de ese Estado.

²⁰ *Ibidem*, P. 38

Para la creación de la cartografía catastral urbana se introdujeron dos recursos que hasta entonces no se habían utilizado en nuestro país, la fotogrametría y las computadoras. Se concedió importancia especial al establecimiento de un banco de datos, que permitía el control de la propiedad, permitiendo el cruzamiento de datos nuevos con datos ya existentes, la actualización de la información catastral y el control fiscal y legal y así también hacía posible incorporar otros sistemas y subsistemas de organismos involucrados en la dinámica de los valores.

El banco de datos contaba para cada terreno con un identificador geográfico de 10 dígitos y otro identificador personal. De esta forma se aseguraba que el sistema de información fuera de múltiples finalidades y se agrupara a los dos elementos esenciales que son la tierra y su propietario.

Menciona el autor el paso a la tercera generación catastral, cuando se implementa un sistema de información integral y se trata de la recatastración del Distrito Federal en 1978, cumpliendo con dos objetivos principales:

Primero: Aumentar la recaudación

Segundo: Complementar la información actual sobre el uso de suelo.

Se concentró la información en una base de datos gráficos y digitales y se puso al servicio de la administración pública y de los organismos privados.

Se regionalizó la superficie del Distrito Federal, de modo que los límites regionales coincidieron con los límites delegacionales. El tamaño de cada región no excedía de una cierta superficie, a fin de que la urbanización no obligara a modificar sus límites, exceptuando pequeños ajustes locales. Se delimitaron las colonias catastrales para fines de valuación, considerando características de homogeneidad en su índice socioeconómico, en el tipo y edad de las construcciones predominantes y su desarrollo. En fin, se trata de un catastro estadístico.

2.- NATURALEZA DEL IMPUESTO PREDIAL

En base a la clasificación mencionada en la primera parte de esta investigación, capítulo tercero en el tema dos referente a la clasificación de los impuestos, podemos señalar lo siguiente respecto al impuesto predial:

- ❖ Es un impuesto directo porque grava directamente la capacidad económica.
- ❖ Es un impuesto específico porque atiende a la medida del bien gravado.
- ❖ Es un impuesto subjetivo ya que establece con exactitud quien es el sujeto obligado para su pago.
- ❖ Es un impuesto real ya que considera el bien que grava, es decir el valor catastral del predio, y no toma en cuenta las características propias del contribuyente por ejemplo, los ingresos del propietario o poseedor del bien inmueble.

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

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

Tesis: LXVI/89

Página: 109

PREDIAL. EL ARTICULO 14 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD POR EL HECHO DE FIJAR EL GRAVAMEN CON BASE EN EL VALOR CATASTRAL DEL INMUEBLE. El impuesto predial establecido por el numeral citado grava la propiedad o posesión del suelo o de éste y de las construcciones adheridas a él y no los ingresos de los contribuyentes. En tal virtud, no resulta desproporcional e inequitativo la fijación del monto del gravamen conforme al valor catastral del inmueble, con independencia de las percepciones de los propietarios o poseedores, puesto que no se trata de un impuesto personal. Lo anterior no significa que este impuesto no considere la capacidad contributiva de los causantes, sino que ésta se determina de acuerdo con la naturaleza del tributo, atendiendo al valor catastral de los inmuebles de su propiedad.

Amparo en revisión 2608/87. Gustavo A. Hernández Contreras. 20 de septiembre de 1989. Unanimidad de veinte votos de: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez; Castañón León, Rodríguez Roldán, Moreno Flores, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez expresaron que no estaban conformes con algunas de las consideraciones contenidas en dicho proyecto. Ausente: Pavón Vasconcelos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis LXVI/89 aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el jueves veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve. Unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, González Martínez, Moreno Flores, García Vázquez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ausentes: Castañón León, Villagordoa Lozano y Chapital Gutiérrez. México, Distrito Federal a treinta de noviembre de 1989.

3.- ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO PREDIAL

A continuación nos permitiremos analizar los elementos principales del impuesto predial, contenidos en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, y que son los siguientes:

3.1. OBJETO

El objeto del impuesto predial es:

I.- La propiedad de los predios urbanos.

De acuerdo a lo señalado por el Reglamento de la Ley del Catastro del Estado de Nuevo León, se entiende que es predio urbano aquél que se encuentra dentro del área de una ciudad, villa o congregación, con trazo de calles, y cuenta con por lo menos con servicio de agua o de drenaje o de alumbrado o de gas.

II.- La propiedad de predios rústicos; entendiéndose como predio rústico el que se utiliza con fines agrícolas, ganaderos o forestales.

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

- 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 incluye la propiedad o posesión de las construcciones permanentes edificadas sobre los predios.

Como puede observarse, el impuesto no solamente grava la propiedad, sino también, en algunos casos, la posesión de los predios. Pero es importante señalar la diferencia entre estos dos conceptos de acuerdo al Derecho Civil. Posesión es la tenencia de una cosa corporal, es el mero hecho de tener una cosa. Propiedad es un vínculo moral entre la cosa y el propietario que no puede romperse sin su voluntad, aunque la cosa no la tenga en sus manos.²¹ El artículo 790 del Código Civil de Estado de Nuevo León señala “Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, con excepción de la persona que tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de la cosa, y que la retiene en provecho de éste, en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido”. El

²¹ Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial, y forense, Universidad Autónoma de México, México 1993, P.542

artículo 830 del mencionado Código señala “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

3.2. SUJETOS

De acuerdo a lo establecido en el artículo 21 bis-1 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado, son:

Sujetos del pago del impuesto predial los siguientes:

Con responsabilidad directa:

1. Propietarios
2. Copropietarios
3. Condóminos y
4. Poseedores de:
5. Fideicomitentes, mientras sean poseedores del predio objeto del fideicomiso
6. Fideicomisarios que estén en posesión del predio en cumplimiento de un fideicomiso

Con responsabilidad objetiva:

7. Adquirentes por cualquier título de predios, urbanos, suburbanos o rústicos.

Con responsabilidad solidaria:

8. Poseedores de predios urbanos, suburbanos o rústicos cuya posesión se derive de cualquier acto jurídico que permita la ocupación del inmueble.

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.

9. La fiduciaria.

10. Promitentes vendedores y vendedores con reserva de dominio, en relación con 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.

11. Los arrendatarios anteriormente mencionados.

12. Funcionarios, empleados y fedatarios públicos: que autoricen o den trámite a algún documento por el que se adquiriera, transmita, modifique o extinga el dominio o la posesión de bienes inmuebles, sin que se esté al corriente en el pago del mismo. Los notarios públicos, jueces y demás funcionarios que autorizados por la Ley dan fe pública y autorizan en forma definitiva, escrituras en que se hagan constar contratos, convenios o resoluciones judiciales o administrativas cuyo objeto sean predios ubicados en el Estado, deben exigir constancia de no adeudo.

13. Usufructuarios, usuarios y habituarios.

3.3. ÉPOCA DE PAGO

El impuesto predial se causa anualmente y su pago debe hacerse por bimestres adelantados, que deben cubrirse a más tardar el día primero de los meses de:

- ❖ Febrero
- ❖ Abril
- ❖ Junio
- ❖ Agosto

- ❖ Octubre y
- ❖ Diciembre.

Sin embargo, buscando que los contribuyentes cumplan con anticipación y sin mora con el pago de este impuesto, se prevé en la ley el pago por anualidad anticipada del impuesto.

Para que resulte de mayor atracción al contribuyente se le ofrece:

- a) una reducción del 15% del impuesto anual si dicha anualidad es pagada a más tardar el día primero del mes de febrero, y:
- b) una reducción del 10 % si es pagada a más tardar el día primero del mes de marzo.

Los pagos del impuesto predial se realizan en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal correspondiente o en los lugares que ésta determine para ello. Con motivo de los avances tecnológicos y de las exigencias de una sociedad cuyo ritmo de vida es acelerado, se han adaptado diversos medios por los cuales se puede cumplir con el pago del impuesto predial, como por ejemplo hoy en día se puede acudir a instituciones bancarias que han sido autorizadas para recibir el pago del impuesto predial, así como por el medios electrónicos, en las páginas predeterminadas del Municipio que se trate.

En el caso de que el contribuyente no cumpla con el pago del impuesto, la autoridad deberá iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, afectando directamente a los predios, sin importar quien sea el propietario o el poseedor del mismo.

Así mismo, se le determinará el pago de recargos, por cada mes vencido que transcurra sin que se haya cumplido con la obligación. Si el pago fue espontáneo se le cobrará 1.5% de recargos sobre el crédito principal, si no fue espontáneo el 2%.

3.4. BASE

La base del impuesto predial será el valor catastral del inmueble, mismo que se determina de acuerdo a lo establecido por el artículo 17 de la Ley del Catastro del Estado de Nuevo León: “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 que se obtenga se le aplicará el coeficiente de demérito de valor por profundidad que le corresponda de entre los señalados en las tablas del mismo artículo de la Ley de Catastro.

El valor catastral que resulte es el equiparable al valor de mercado, para todos los efectos legales.

3.5. TASAS DEL IMPUESTO PREDIAL

Existen diversas tasas aplicables para la determinación del impuesto predial, según sea el supuesto que se cumple, de los establecidos en el artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León. Dedicaremos el siguiente capítulo para su estudio, por ser éste el elemento principal de nuestra investigación.

5.- LAS TASAS DEL IMPUESTO PREDIAL, DE ACUERDO AL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En la determinación del impuesto predial, una vez que se obtiene la Base, es necesario aplicar la tasa correspondiente para determinar el impuesto a pagar por el gobernado. Dicha tasa se aplicará según sea el tipo de hipótesis de causación que se actualice, dentro de los contenidos en el artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado.

El artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios el Estado de Nuevo León, a la letra dispone:

Artículo 21 bis-8.- Salvo lo establecido en el artículo siguiente, 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 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.

En atención al contenido del artículo antes citado, para la determinación del impuesto predial existen diversas tasas conforme a las cuales deberán tributar los contribuyentes, a mencionar:

- a) *Una tasa general del 2 al millar anual.*
- b) *Una tasa del 3 al millar anual, aplicable para los 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, siempre que los contribuyentes no tengan otro inmueble en propiedad o posesión, y*

mantengan limpio su predio.

- c) *Una tasa del 3 al millar anual*, aplicable para los predios baldíos ubicados dentro del estado, con excepción de aquellos que se encuentren en los municipios mencionados en el párrafo anterior.
- d) *Una tasa del 6 al millar anual*, aplicable para los predios baldíos ubicados en los municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, cuando los predios excedan de 200 metros cuadrados o cuando no excediendo de dicha dimensión, el contribuyente sea propietario o poseedor de más de un predio en el estado.
- e) Por último, *una tasa del 3 al millar anual*, aplicable a los predios con construcciones destinadas a fines comerciales, industriales, de servicios o de cualquier otro distinto al de casa habitación, ubicados en los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina.

6.- ANÁLISIS DEL ELEMENTO “TASA” DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, A LA LUZ DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN.

6.1 INTRODUCCIÓN.

El artículo 115 Constitucional, fracción IV, séptimo párrafo, establece que los Ayuntamientos de los Municipios deben proponer a su Legislatura Estatal, las

cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, dentro de las que encontramos al impuesto predial.

Asimismo, el artículo quinto transitorio de las reformas al artículo 115 Constitucional, contenido en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 23 de diciembre de 1999, señala que los valores de las propiedades deben de equipararse a su valor de mercado, con anterioridad al inicio del ejercicio fiscal 2002, y por consiguiente los Ayuntamientos de los Municipios, deberían realizar adecuaciones a las tasas aplicables, para de esta manera cumplir con los principios de proporcionalidad y equidad.

Así como la Constitución concede facultades al Municipio como la expedición y emisión de sus propios bandos de policía y buen gobierno o sus reglamentos, de la lectura del artículo constitucional mencionado anteriormente, se desprende la obligación de proponer dos elementos esenciales del impuesto predial que son:

- a) La Base (tablas de valores unitarios de suelo y construcción)
- b) La Tasa o Tasas (cuotas y tarifas)

En el artículo 21 bis-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León aplicable en el ejercicio fiscal 2004 –dos mil cuatro–, apreciamos el cumplimiento que dieron los Municipios de la Entidad, respecto a la presentación de sus propuestas de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción al Órgano Legislativo:

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

Los Ayuntamientos de los Municipios formularon sus propuestas de valores unitarios de suelo y construcciones, en base a los estudios realizados por personal del Municipio o externos, y revisado por las Juntas Municipales Catastrales de los valores comerciales y el comportamiento del mercado, que les permitió determinar el valor de cada región del Municipio. Las propuestas fueron presentadas ante los integrantes del Congreso del Estado. Los valores que fueron aprobados, posteriormente se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León para su aplicación en el ejercicio fiscal 2004.

Anteriormente, el procedimiento para la determinación de la base del impuesto predial, es decir, del valor catastral de los predios, era diverso. Las Juntas Municipales Catastrales, determinaban las bases generales de valores por unidades tipo, aplicables a cada predio. Dichas bases se encontraban a disposición de los contribuyentes en la Dirección de Catastro del Estado y en oficinas de los Municipios correspondientes. Los valores no eran aprobados por el Congreso del Estado (órgano legislativo), quedando su determinación y aprobación al arbitrio de la autoridad administrativa. Con este procedimiento se violaban los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica.

Con las reformas al artículo 115 constitucional en el año de 1999, se estableció que los Ayuntamientos de los Municipios, debían proponer a las legislaturas estatales, las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones. De esta manera al sancionarse por un órgano legislativo, el elemento “base” de la contribución, se cumple con el principio de legalidad tributaria. En la siguiente jurisprudencia se presenta una situación similar en el Código Financiero del Distrito Federal:

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 67, Julio de 1993

Tesis: P. XL/93

Página: 24

PREDIAL. LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DEL SUELO, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES ESPECIALES, CONTENIDAS EN EL ARTICULO SEGUNDO DEL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE, REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 29 DE DICIEMBRE DE 1989, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Las tablas de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él e instalaciones especiales, contenidas en el artículo segundo del Decreto por el que se Establece, Reforma, Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1989, fueron emitidas, atendiendo a las circunstancias especificadas en el artículo 19 de dicho ordenamiento, por el Congreso de la Unión en uso de la facultad que el artículo 73, fracción VI, constitucional le otorga "para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal", lo que comprende a la materia fiscal, y en debido acatamiento al principio de legalidad tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, pues las mismas están previstas, de manera general y abstracta, es decir, cumpliendo con las características propias de una ley, a fin de proporcionar los elementos necesarios para la determinación del valor catastral de los inmuebles, que constituye la base gravable del impuesto predial, y no dejarlo al arbitrio de las autoridades exactoras.

Amparo en revisión 2047/91. Victoria Eugenia Ramírez de Mondragón. 10 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el miércoles treinta de junio próximo pasado, por unanimidad de diecisiete votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Felipe López Contreras, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, 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 XL/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Noé Castañón León, Samuel Alba Leyva y Luis Fernández Doblado. México, Distrito Federal, a primero de julio de mil novecientos noventa y tres.

6.2 LAS TASAS DEL IMPUESTO PREDIAL DEBEN SER PROPUESTAS POR LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115 de nuestra Carta Magna, los Ayuntamientos de los Municipios de los Estado, deben proponer a sus Legislaturas Locales, las “tarifas” aplicables a impuestos. Por lo tanto, los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Nuevo León, deben proponer la tasa o tasas, para la determinación del impuesto predial.

Asimismo, tal y como se establece en el artículo quinto transitorio de las reformas al artículo 115 Constitucional, con anterioridad al inicio del ejercicio fiscal 2002, y con motivo de los cambios de los valores de los predios, los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Nuevo León, debieron realizar un estudio de las tasas aplicables en la determinación del impuesto predial, por medio del que se comprobaría que, a pesar de las modificaciones sufridas en los valores de los inmuebles, las tasas eran las adecuadas para cumplir con los principios de proporcionalidad y equidad. En este caso, los Ayuntamientos debían proponer al Congreso del Estado, que las tasas quedaran inamovibles; o bien, si como consecuencia del estudio realizado, consideraban que con los cambios en los valores de los inmuebles, las tasas eran inapropiadas, se sustituyeran por unas nuevas.

Sin embargo en el texto del artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, aplicable para el ejercicio fiscal 2004, no se menciona que los Ayuntamientos de los Municipios que conforman esta Entidad

Federativa, hayan realizado adecuaciones a las tasas aplicables para la determinación del impuesto predial. Basta el hecho de considerar que el artículo 21 bis-8 de la mencionada Ley, sufrió su mas reciente reforma, mediante Decreto Número 332 publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 27 de diciembre de 1996.

Aún cuando se hubiese determinado por los Municipios de la Entidad que las tasas establecidas en el artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios cumplen con los principios constitucionales, debieron haber realizado el estudio correspondiente y presentarlo ante el Congreso del Estado, con anterioridad al inicio del ejercicio fiscal 2002, lo cual no sucedió, incumplándose así los mandatos contenidos en la Carta Magna.

A continuación me permito transcribir, la siguiente Tesis de jurisprudencia que hace referencia al presente tema:

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Junio de 2004

Página: 1447

Tesis: IV.2º.A.80 A

IMPUESTO PREDIAL. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, PUBLICADAS EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, NO DEJAN AL ARBITRIO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETERMINAR SI ADECUAN O NO LAS TASAS APLICABLES, SI YA SE MODIFICARON LOS VALORES CATASTRALES UNITARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Del estudio de la exposición de motivos de las reformas al artículo 115 constitucional, publicadas el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se desprende que las innovaciones al numeral citado, en su fracción IV, obedecieron a la finalidad del legislador de que los Municipios participaran activamente en el ejercicio de las

potestades tributarias que directamente afectan sus finanzas, como lo son las relativas al impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, a través del sistema de fijación de cuotas, tarifas y valores unitarios de suelo y construcciones, lo que se justifica no sólo en virtud de la autonomía municipal, sino también porque los Ayuntamientos tienen un conocimiento más cercano de las circunstancias de sus contribuyentes, lo cual permite garantizar el respeto a los principios de proporcionalidad y equidad. Ahora bien, el artículo quinto transitorio de las consabidas modificaciones señala: "Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios 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"; por su parte, el precepto reformado, en su fracción IV, dispuso que las adaptaciones de las unidades de valor, para equipararlas a los valores de mercado, se harían a propuesta de los Municipios, en tanto que a las Legislaturas Locales les correspondería aprobarlas en la respectiva ley de hacienda. A raíz de dichas reformas los Ayuntamientos del Estado de Nuevo León propusieron la modificación de las unidades que sirven para la fijación del valor catastral (tablas de valores unitarios de suelo y de construcción), las cuales fueron aprobadas por el Congreso y conllevan un aumento en la base gravable del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, incremento que implica una alteración en todo el sistema de determinación y pago del impuesto, dado que los elementos de la contribución se encuentran estrechamente vinculados, de tal suerte que cualquier modificación que se haga al objeto, sujeto, base, tasas, tarifas, lugar o época de pago, incide directamente en ese sistema de cuantificación. Luego, al acrecentarse la base gravable del impuesto predial, ello hacía necesario que también las tasas y tarifas de la contribución fueran revisadas y, en su caso, que se propusiera su modificación por parte de los Ayuntamientos a fin de adecuarlas a la nueva situación de sus contribuyentes, desgravando así los efectos nocivos del incremento en los valores unitarios que sirven para el establecimiento de la base del tributo, porque de lo contrario se rompe con los principios de proporcionalidad y equidad tributaria que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese orden de ideas, la circunstancia de que en el artículo quinto transitorio se haya empleado la frase "en su caso", al disponerse que las Legislaturas Locales, en coordinación con los Municipios del Estado, adecuarían las tasas aplicables al impuesto predial, no implica que se deje al arbitrio de dichos órganos el

decidir si se propone la modificación de las tasas o no, y si se realiza o no el proceso de aprobación de dichas tasas, una vez modificadas las unidades de valor de los inmuebles; por el contrario, la expresión “en su caso”, debe interpretarse en el sentido de que cuando ya se hayan tomado las medidas necesarias para equiparar el valor de la propiedad inmobiliaria al del mercado, por haber sido propuestas y aprobadas las tablas de valores unitarios respectivas, es necesario que también se revisen por parte del Municipio las tasas del impuesto predial que, evidentemente, se verán afectadas al haberse incrementado la base gravable, a fin de determinar si también es menester modificarlas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 409/2003. Raúl Maldonado González y coag. 22 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Benito Emilio Gilberto Serna Licerio, secretario del tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Edmundo Adame Pérez.

Cabe señalar que el artículo 20 de la Ley de Catastro del Estado, determina la época para la presentación de los valores unitarios de suelo y construcciones por los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Nuevo León ante el Congreso de la Entidad, el cual a la letra dice lo siguiente:

“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”.

Sin embargo, en las disposiciones legales aplicables, no se estipula la época del año en la que los Ayuntamientos deben presentar sus propuestas de tasas para la determinación del impuesto predial, a la Legislatura del Estado. Las propuestas de las tasas, deben ser remitidas al legislador, con tiempo suficiente para que puedan ser estudiadas con anterioridad al inicio del ejercicio fiscal siguiente. Lo anterior, por ser “la tasa”, un elemento esencial para la determinación del impuesto predial, y por lo tanto, debe ser establecido en la legislación fiscal anual.

6.3 VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD.

Según lo asentado anteriormente, podemos distinguir que los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Nuevo León, al haber dejado de realizar un estudio de las tasas contenidas en el artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, y en su oportunidad, someter a la aprobación de la Legislatura Local, el que se siguieran aplicando las mismas tasas o en su defecto, unas nuevas, que sirvan para la determinación del impuesto a pagar por sus gobernados, se violan los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 31 fracción IV y 115 Constitucional, ya que uno de los elementos del impuesto objeto del presente análisis, en específico la “tasa”, se encuentra viciado, pues en su formulación no se siguió el proceso ordenado por el artículo 115 constitucional.

Así, el contenido del artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, no cumple con lo establecido en el artículo 115, fracción IV, párrafo séptimo, debido a que las tasas establecidas que sirven para la determinación del impuesto predial, no fueron propuestas por los

Ayuntamientos de los Municipios. Por lo anterior, es evidente que si un artículo de una ley secundaria inobserva lo establecido por la Carta Magna, entonces violenta con ello el Principio de Legalidad.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, los contribuyentes obligados al pago de este impuesto no tienen la certidumbre de que la contribución que se les cargue sea justa, ya que los Municipios omitieron realizar el estudio correspondiente y la presentación de la propuesta de las tasas; no existe certeza jurídica de que uno de los elementos esenciales para la determinación del pago del impuesto predial, .

6.4 VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA POR EL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO.

El Principio de Proporcionalidad tiene por objeto que las contribuciones se apliquen en relación directa con la capacidad económica de los individuos.

Con el objeto de proteger dicho principio, la Constitución Política fue reformada en el año de 1999, respecto al artículo 115 de la misma, concibiendo que las bases y las tasas de los impuestos que graven a la propiedad raíz, fueran propuestas por los Municipios, ya que los mismos, entre otras cuestiones, son quienes tienen un conocimiento más cercano de sus contribuyentes.

El impuesto predial no cumple con el principio de proporcionalidad de las contribuciones, ya que los valores catastrales de los inmuebles fueron modificados, sea para aumentar o disminuir el valor del patrimonio de los sujetos; sin embargo, las tasas aplicadas para la determinación del impuesto, no fueron propuestas por los integrantes de los Ayuntamientos de los Municipios, y se desconoce si son las adecuadas, para obtener una contribución proporcional y

equitativa.

7.- CATEGORÍAS DE CONTRIBUYENTES ESTABLECIDAS POR EL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En el texto del artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, apreciamos que el legislador separa en diversas categorías a los contribuyentes del impuesto predial, otorgando diferentes tasas, dependiendo de lo siguiente: si el predio tiene o no construcción, en que Municipio se localiza el inmueble y en los casos de que el predio tenga construcción, si ésta es utilizada para fines comerciales, industriales, de servicios, o bien cualquier otro diverso al de casa habitación.

Si bien es cierto que el legislador está facultado para crear diversos grupos de contribuyentes, éstos deben estar justificados para evitar que sea violado el principio de equidad, contenido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, según lo establece la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Marzo de 2000

Tesis: P./J. 24/2000

Página: 35

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma

hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

Amparo directo en revisión 682/91. Matsushita Industrial de Baja California, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1995. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo directo en revisión 1994/98. Universal Lumber, S.A. de C.V. 10 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu.

Amparo directo en revisión 3029/98. Universal Lumber, S.A. de C.V. 10 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 324/99. Universal Lumber, S.A. de C.V. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis González.

Amparo directo en revisión 1766/98. WMC y Asociados, S.A. de C.V. 4 de noviembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Miguel Moreno Camacho.

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

Por lo tanto, a continuación se presenta un estudio detallado de las diversas categorías de contribuyentes del impuesto predial que realiza el legislador, para determinar si se observan o no los principios constitucionales.

Existen cinco categorías de contribuyentes de acuerdo a las hipótesis previstas en el artículo mencionado, y dependiendo la categoría a la que corresponda el propietario y/o poseedor de predios, será la tasa que se aplicará en la determinación del impuesto predial.

La principal distinción que encontramos para justificar la creación de estas categorías, es la relativa a la diferenciación entre los *bienes inmuebles baldíos* y los *bienes inmuebles con construcción*.

7.1 TASA GENERAL

La *primer categoría de contribuyentes* que encontramos en el artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, es la general, integrada por todos aquellos sujetos que son propietarios y/o poseedores de bienes inmuebles dentro del Estado. Para esta categoría se establece una tasa de 2 al millar anual. Sin embargo, el legislador hace una excepción de la aplicación de esta tasa general, al señalar "*excepto en los casos de predios baldíos*" y que constituyen categorías de contribuyentes que explicaremos mas adelante.

De la lectura de este texto se desprende la principal distinción que encontramos para justificar la creación de estas categorías, la diferenciación entre los *bienes inmuebles baldíos* y los *bienes inmuebles con construcción*.

7.2 TASAS PARA LOTES BALDÍOS

La *segunda, tercera y cuarta categoría* que podemos distinguir, son relativas a los propietarios y/o poseedores de bienes inmuebles baldíos dentro del Estado.

A continuación se especifica cual es el concepto de predio baldío que establece la legislación aplicable.

7.2.1 DEFINICIÓN DE PREDIO BALDÍO

La Ley del Catastro del Estado, en su artículo 24, señala: “Por predio baldío se entiende aquel inmueble sin construcciones permanentes techadas, o que tenga una superficie de construcción menor al 20% de la superficie total del predio, ubicado en una zona urbana”.

Así mismo, señala que “No se considera predio baldío, aquel inmueble utilizado para jardín de casa habitación, incluyendo palapas, asadores, albercas, fuentes, canchas deportivas y accesos interiores; y, que todos estos sean utilizados exclusivamente para uso doméstico, sin fines de lucro.

Tampoco se consideran predios baldíos aquellos inmuebles utilizados para estacionamientos, patios de maniobras, calles interiores, áreas de almacenaje equipadas, campos deportivos, centros recreativos o parques y que cuenten con la licencia de uso de suelo correspondiente para la actividad o giro mencionados, en los términos previstos por la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado, salvo que se justifique que dicha licencia no es exigible”.

Ahora bien, procederemos al estudio de las categorías creadas con motivo de los predios baldíos.

Segunda categoría, a los propietarios y/o poseedores de bienes inmuebles baldíos ubicados en los municipios de Monterrey, Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, les corresponde una tasa de 6 al millar anual.

A la *Tercer categoría* mencionada por este artículo le corresponde una tasa de 3 al millar anual, y aplica a los propietarios y/o poseedores de bienes inmuebles baldíos ubicados en el resto de los Municipios del Estado de Nuevo León de los mencionados anteriormente.

La *cuarta categoría*, es referente a los propietarios y/o poseedores de bienes inmuebles baldíos:

- Ubicados en los Municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina.
- Con una superficie menor a 200 metros cuadrados,
- Que representan el único bien inmueble dentro del Estado de sus propietarios y/o poseedores.

7.3 TASA PARA PREDIOS CON CONSTRUCCIÓN CON USO DISTINTO AL DE CASA HABITACIÓN.

La *quinta categoría* de contribuyentes del Impuesto Predial, corresponde a los propietarios y/o poseedores de bienes inmuebles con construcción, que se ubican en los Municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, y cuyas construcciones sean destinadas a usos comerciales, industriales, de servicios o cualquier otro distinto al de casa habitación; se establece una tasa de 3 al millar anual para la determinación del impuesto predial de este supuesto.

A continuación nos permitimos especificar qué debemos entender como predio con construcción.

7.3.1 DEFINICIÓN DE PREDIO CON CONSTRUCCIÓN

En la legislación aplicable, no encontramos una definición de que es considerado como predio con construcción, sin embargo, interpretado a contrario sensu, la definición establecida por el artículo 24 de la Ley de Catastro de Nuevo León, podemos obtener el concepto de predio con construcción: Es aquél con construcciones permanentes techadas, o con una superficie de construcción mayor al 20% de la superficie total del predio.

8.- LAS CATEGORÍAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, A LA LUZ DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

Con respecto a la principal diferencia que se desprende al inicio del texto del artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en la que se excluyen a los predios baldíos de la aplicación de la tasa general de 2 al millar anual, tenemos a bien exponer lo siguiente:

De los elementos esenciales del impuesto predial, notamos que el hecho imponible u objeto de esta contribución es el *poseer o tener la propiedad de un predio con o sin construcciones adheridas a él*, por lo que no existe justificación para que el propietario de un predio baldío pague una cuota adicional de la que le correspondería pagar si su predio estuviera construido.

Esta categoría en la que distinguen dos grupos de contribuyentes, dependiendo de que un predio sea o no baldío, no encuentra una razón justificable en términos constitucionales, ya que el hecho imponible en el impuesto predial, es la *posesión o propiedad de predios así como sus construcciones*

adheridas. Por lo tanto, ambos forman una misma categoría de contribuyentes, por encontrarse en idéntica situación, poseer o ser propietarios de predios.

Más aún, los contribuyentes de predios baldíos están obligados a pagar una tasa superior, cuando están en los Municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina

Al crear este grupo de contribuyentes con predios baldíos, se coloca a los diversos contribuyentes en un plano de desigualdad, pues no está justificada la categoría mencionada de contribuyentes propietarios o poseedores de predios urbanos con o sin construcciones, ya que se debe considerar que; el hecho de tener un terreno urbano sin construcciones, no implica que el contribuyente tenga una mayor capacidad económica, para diferenciar entre contribuyentes propietarios de predios urbanos construidos o sin construir. Al contrario, señalamos que para que un sujeto realice construcciones en su predio, debe tener posibilidades económicas, ya que son operaciones que requieren en algunas ocasiones de altos recursos económicos.

Por ejemplo, una situación similar sucedió cuando en las leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para los ejercicios fiscales de 1958, 1959, 1960 y 1961, en su artículo 8º se establecía un impuesto para los predios baldíos sin bardear, y la Suprema Corte de Justicia lo señaló como desproporcional e inequitativo, ya que se estaba dando diferente trato a los propietarios de predios urbanos sin cercas que a los propietarios de predios urbanos cercados y construidos, y se señaló que si un sujeto tiene en su predio construcción o cerca significa que su capacidad contributiva es mayor que aquél que no reunió el dinero para realizar una construcción en su propiedad.

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Informes

Tomo: Informe 1971, Parte I

Página: 310

PREDIOS SIN BARDEAR, LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 1958, 1959, 1960 Y 1961 EN LO QUE HACE A SU ARTICULO 8o. FRACCION I, QUE ESTABLECE UN IMPUESTO PARA LOS. INCONSTITUCIONALIDAD POR FALTA DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Se pone de manifiesto la falta de proporcionalidad y equidad del ordenamiento que crea un impuesto para los predios sin bardear, porque el propietario de un predio urbano sin cercar es tratado desigualmente en el aspecto tributario, frente al propietario de un predio urbano cercado o construido, ya que éste último no es causante, mientras que el primero sí lo es, a pesar de que la capacidad contributiva del segundo es seguramente mayor, puesto que tuvo fondos para construir o cercar su predio.

Amparo en revisión 2404/66. Angelina e Isabel Villarreal Chapa. 31 de agosto de 1971. Unanimidad de quince votos de los Ministros: Guerrero López, Del Río, Rebollo, Jiménez Castro, Rivera Silva, Huitrón, Saracho Alvarez, Iñárritu, Azuela, Solís López, Salmorán de Tamayo, Yáñez, Guerrero Martínez, Mondragón Guerra y presidente Ramírez Vázquez. Ponente: Del Río R.

En atención a lo anterior, no es válido el trato distintivo que se les da a los contribuyentes propietarios o poseedores de terrenos baldíos ubicados en los Municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, violándose uno de los principios establecidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional: El principio de equidad tributaria.

Así se ha establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes tesis:

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Enero de 2003

Tesis: IV.2o.A.36 A

Página: 1799

INMUEBLES BALDÍOS, TASA ANUAL APLICABLE A LA BASE DEL IMPUESTO PREDIAL PARA LOS. EL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN QUE LA ESTABLECE, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. Ha sido criterio reiterado de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en tratándose de impuestos, los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, se satisfacen cuando la tributación de los particulares va en función directa de su respectiva capacidad contributiva, y cuando se da un trato igual a sujetos ubicados bajo hipótesis de causación análogas. Bajo tales principios, la tasa anual aplicable a la base del impuesto predial que causan los terrenos baldíos del Estado de Nuevo León, que establece el artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios de dicha entidad, es desproporcional e inequitativa, puesto que se encuentra prevista en dos porcentajes distintos para un mismo supuesto, ya que para los predios baldíos ubicados en los Municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, se aplica una tasa del 6 al millar anual y para los demás Municipios del Estado de 3 al millar anual; en ese sentido, se afirma que la norma en trato carece del requisito constitucional de proporcionalidad tributaria, porque sin causa justificada marca una distinción en cuanto a la tasa gravable del impuesto predial para los terrenos baldíos en el Estado, sólo tomando como base el grupo de Municipios al que pertenece el inmueble, empero, ignorando por completo la capacidad contributiva específica del propietario o poseedor contribuyente, quien finalmente es el único sujeto obligado del tributo. Asimismo, debe establecerse que la disposición estudiada es inequitativa, porque si bien es verdad que el legislador toma en cuenta que el objeto que persigue el tributo en comento, es obtener una utilidad pública sobre la propiedad, posesión, uso o disfrute por parte de los particulares, de los predios baldíos en el Estado, los cuales, también es cierto que legalmente no

guardan entre sí diferencia sustancial alguna, por lo que respecta al Municipio específico al que pertenecen, luego entonces, dichos supuestos de causación son idénticos, porque consisten básicamente en la propiedad o la posesión de un bien inmueble baldío en el Estado, situaciones semejantes que evidentemente reciben un trato desigual; en tales condiciones, el artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León transgrede el artículo 31, fracción IV, constitucional.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 77/2002. Roberto Cantú Cerna. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: Victoria Contreras Colín.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Junio de 2000

Tesis: P. LXXXIV/2000

Página: 32

PREDIAL. EL ARTÍCULO 152, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REGULA LA FORMA DE CALCULAR DICHO IMPUESTO CUANDO SE TRATE DE INMUEBLES SIN CONSTRUCCIONES, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia de rubro: "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.", estableció que el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal radica, esencialmente, en la igualdad ante la misma ley de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un trato idéntico, es decir, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma que lo crea y regula. En congruencia con tal criterio, debe decirse que el artículo 152, fracción III, del Código Financiero del Distrito Federal, viola el aludido principio constitucional, en virtud de que la cuota adicional que obliga a pagar a los propietarios de predios sin construcciones o con un área de construcción menor del 10% de la

superficie total del terreno, coloca a dichos contribuyentes en un plano de desigualdad frente a los demás propietarios o poseedores con un área de construcción mayor al referido porcentaje, pues dichos sujetos del impuesto, propietarios o poseedores de predios con o sin construcciones, forman una misma categoría de contribuyentes y, por tanto, deben encontrarse en igual situación frente a la ley. Además, si el hecho imponible (poseer o tener la propiedad de un predio con o sin construcciones adheridas a él) es el mismo, no existe justificación para que el contribuyente que no tenga construcciones pague una cuota adicional de la que le correspondería pagar si su predio estuviera construido.

Amparo en revisión 2100/96. Brenda Mercedes Vales García de Armendáriz. 21 de agosto de 1997. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosa María Galván Zárate.

Amparo en revisión 540/96. Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. 11 de septiembre de 1997. Mayoría de seis votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 2064/96. María del Carmen Arreola Steger. 11 de septiembre de 1997. Mayoría de seis votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el proyecto Juan Díaz Romero. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

Amparo en revisión 1751/98. Alfredo Mendoza López. 2 de diciembre de 1999. Mayoría de seis votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Bello Sánchez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXXIV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a

veintinueve de mayo de dos mil.

Nota: La tesis citada aparece publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo I, Materia Constitucional, página 171, tesis 170.

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVIII, Noviembre de 2003

Tesis: XXII.1o.36 A

Página: 1002

PREDIAL. EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2003, QUE REGULA LA FORMA DE CALCULAR DICHO IMPUESTO, CUANDO SE TRATE DE PREDIOS URBANOS BALDÍOS, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos radica, esencialmente, en la igualdad ante la misma ley de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un trato semejante, es decir, que los contribuyentes de un mismo tributo deben guardar un trato idéntico en cuanto a la hipótesis de causación. En congruencia con tal criterio, debe decirse que el artículo 24 de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro viola la garantía constitucional de referencia, en virtud de que obliga a los propietarios o poseedores de predios urbanos baldíos a pagar una tasa de 7 u 8 al millar, colocándolos en un plano de desigualdad frente a aquellos propietarios o poseedores de predios urbanos edificados, quienes pagarán el 1.4 o 1.6 al millar, pues dichos sujetos pasivos del impuesto, propietarios o poseedores de predios con o sin construcciones, forman una misma categoría de contribuyentes y, por tanto, deben encontrarse en una situación de igualdad frente a la ley. Además, si el hecho imponible, es decir, la propiedad o posesión de un predio con o sin construcciones adheridas a él es el mismo, no existe justificación para que el contribuyente que no tenga construcción pague una tasa mayor de la que le correspondería pagar si su predio estuviera edificado. Asimismo, si bien el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación,

Estados y Municipios, al cual se le puede agregar otro de similar naturaleza, relativo a que dichas contribuciones pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), tendrá que ser ineludiblemente el legislador quien establezca expresamente, en la exposición de motivos o en la misma ley, estos fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición, así como los medios de defensa para que el causante pueda desvirtuar la hipótesis de falta de construcción en su predio.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 242/2003. Ángel Martínez Flores. 25 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: J. Guadalupe Tafoya Hernández. Secretario: Alejandro Alfaro Rivera.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 35, tesis P./J. 24/2000, de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL."

Novena Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Mayo de 2003

Tesis: XXI.3o.12 A

Página: 1248

PREDIAL. EL ARTÍCULO 6o., FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JOSÉ AZUETA, GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2002, NÚMERO 435, QUE REGULA LA FORMA DE CALCULAR DICHO IMPUESTO CUANDO SE TRATE DE INMUEBLES SIN CONSTRUCCIONES, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. El artículo 6o., fracción I, inciso a), de la citada ley viola el aludido principio constitucional a que se refiere el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la cuota que obliga a pagar a los propietarios de predios sin construcciones a razón de veinte al millar de la tabla de valores unitarios de suelo y construcciones

propuesta por el Cabildo y aprobada por el Congreso del Estado, coloca a dichos contribuyentes en un plano de desigualdad frente a los demás propietarios de predios sobre los que existen construcciones que cubren una cuota menor de doce al millar con arreglo a la citada tabla, puesto que dichos sujetos del impuesto, propietarios de predios con o sin construcciones, forman una misma categoría de contribuyentes y, por tanto, deben encontrarse en igual situación frente a la ley; ello es así porque si el hecho imponible consistente en tener la propiedad de un predio con o sin construcciones adheridas a él es el mismo, no existe justificación para que el contribuyente que no tenga construcciones pague una cuota mayor de la que le correspondería pagar si su predio estuviera construido, si se considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia titulada: "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.", estableció que el principio de equidad tributaria radica, esencialmente, en la igualdad ante la misma ley de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un trato idéntico, es decir, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma que lo crea y regula.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 26/2003. Porto Ixtapa, S.A. de C.V. y otros. 13 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Esparza Alfaro. Secretaria: María T. Ortega Zamora.

Nota: La jurisprudencia citada aparece publicada con el número 255 en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 302.

La quinta y última categoría establecida por el legislador en la que se establece una tasa diferente a la general, a los propietarios y/o poseedores de inmuebles con cualquier otro destino al de casa habitación, es decir dependiendo el uso de la construcción del inmueble a nuestro juicio es justificada.

Lo anterior, en virtud de que esta diferenciación surge con motivo de diversas situaciones en que se encuentran los sujetos pasivos, en relación con el destino de sus predios, así como las consecuencias que producen dependiendo

del uso del que se trate.

Esta categoría da el mismo trato al grupo que destina sus predios para casa habitación (primera categoría) y el mismo trato al grupo que destina sus predios para uso comercial, industrial o de servicios (quinta categoría). A continuación se transcribe la siguiente tesis, que reafirma nuestro razonamiento:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Octubre de 1996

Tesis: P. CXII/96

Página: 177

IMPUESTO PREDIAL. EL ARTICULO 21 BIS-8, TERCER PARRAFO, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEON, PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE ESE ESTADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1993, NO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Al establecer el tercer párrafo del artículo 21 bis-8, de la Ley de Hacienda para el Estado de Nuevo León, que en los Municipios de Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, los predios con edificaciones comerciales, industriales, de servicios y de cualquier uso distinto al de casa habitación, deberán pagar el impuesto predial aplicando una tasa del 2.5 al millar sobre el valor del predio, esto es, 0.5 al millar más que si el predio estuviese destinado a casa habitación, no contraviene el principio de equidad tributaria, pues esa diferencia obedece precisamente a la situación distinta en que se encuentran los causantes respecto al destino de sus inmuebles y a las consecuencias que esos usos producen, de tal suerte que, quienes se encuentran en una misma hipótesis por destinar su respectivo inmueble a uso habitacional son sujetos de una misma tasa, 2.0 por ciento al millar sobre el valor catastral del bien; lo que también ocurre entre quienes por destinar sus inmuebles a un uso diverso al habitacional se encuentran en la hipótesis opuesta, pues la tasa es igual para éstos: 2.5 al millar sobre dicho valor catastral.

Amparo en revisión 1499/94. Desarrollo Plaza San Agustín, S.A. de C.V. 19 de agosto de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.

Secretario: Martín Alejandro Cañizales Esparza.

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado válido formar diversos grupos de contribuyentes del impuesto predial, dependiendo del uso al que se destine el predio:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Octubre de 1996

Tesis: P./J. 60/96

Página: 99

PREDIAL. EL PARRAFO TERCERO DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 149 DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA AL ESTABLECER DIVERSOS FACTORES PARA LA DETERMINACION DEL IMPUESTO ATENDIENDO A LA FINALIDAD A QUE SE DESTINE EL INMUEBLE. El párrafo tercero de la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal al establecer que para la determinación del impuesto predial se multiplicará la cantidad que resulte de aplicar la tarifa respectiva por un factor más elevado cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional, no viola el principio de equidad tributaria, porque dicho trato desigual busca apoyar el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, consagrado en el párrafo quinto del artículo cuarto constitucional, el que además dispone que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar ese objetivo, lo que constituye un fin extrafiscal que busca contribuir a la solución del problema de la vivienda.

Amparo en revisión 1666/95. Multiva México, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1668/95. Inmobiliaria Lasago, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en revisión 1700/95. Imref, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Juan Ramírez Díaz.

Amparo en revisión 1861/95. Plantas Industriales, S.A. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Guadalupe Tafoya Hernández.

Amparo en revisión 222/96. Inmobiliaria y Distribuidora del Centro, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 60/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.

9.- REPERCUSIONES ECONÓMICAS PARA LOS MUNICIPIOS RESPECTO A LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

Actualmente y en virtud de que los legisladores no observaron los principios constitucionales en la creación de los preceptos relacionados con los elementos esenciales del impuesto predial, entre los que encontramos el artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, los contribuyentes obligados al pago de este impuesto en los Municipios del Estado, han promovido diversos juicios de amparo ante las autoridades judiciales.

Los Municipios se han visto afectados en su economía con estos juicios, ya que han realizado devoluciones a los contribuyentes por grandes cantidades de dinero, que anteriormente habían ingresado a su erario, y que servían para llevar a cabo el cumplimiento de sus fines.

Recientemente, se publicó en uno de los periódicos de mayor circulación en la Entidad denominado "El Norte", un artículo que menciona las cantidades que por concepto del pago del impuesto predial, se han visto obligados a devolver los diferentes Municipios del área metropolitana. A continuación me permito transcribir el mismo:

Devuelven Alcaldes millones de Predial

Por Hugo Martínez, Daniel Reyes y Armando Estrop

El Norte

(08 Agosto 2004).-

Por una falla de origen en la Ley de Hacienda de los Municipios, los contribuyentes están obteniendo amparos y los Ayuntamientos se han visto obligados a reintegrarles al menos 36 millones 345 mil 907 pesos pagados por concepto de Predial y de Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

De noviembre del 2003 a junio de este año, las administraciones municipales de Monterrey, San Pedro, San Nicolás, Santa Catarina, Guadalupe y Apodaca han tenido que devolver a los contribuyentes 24 millones 19 mil 106 pesos por concepto de Predial, y 12 millones 326 mil 801 pesos por el ISAI.

Según los fallos de los jueces, estas devoluciones se han tenido que realizar porque los valores que sirven de base para definir el importe de los dos impuestos no son equitativos.

Las reformas al Artículo 115 constitucional, publicadas el 23 de diciembre de 1999, implican que el cobro de Predial se fije con base en el valor comercial, y no el catastral,

de los inmuebles a partir del 2002.

Desde esa fecha y a raíz de los cambios implementados a nivel estatal para cumplir con las reformas, los afectados comenzaron a ampararse en contra del pago de ese impuesto.

El Alcalde sampetrino, Alejandro Páez Aragón, explicó que los ciudadanos están ganando los amparos porque los Jueces de Distrito consideran que existe un defecto en la Ley de Hacienda.

"Debería ser una ley individual para cada Municipio y lo que tenemos es una ley general, esto creo que viola un principio de equidad y eso nos pone en desventaja", dijo.

Agregó que otro de los argumentos de los Jueces de Distrito para resolver en favor de los contribuyentes es que los subsidios de las tarifas de Predial no son equitativos.

Además, dijo, está el hecho de que en el Artículo 115 se establece que los Ayuntamientos propondrán a las Legislaturas de los Estados las tasas y tarifas aplicables por impuestos derivados de la propiedad inmobiliaria.

En el caso del Predial, se han estado presentando las tasas de 2 al millar para casa-habitación, 3 al millar para lotes comerciales y 6 al millar para los lotes baldíos.

Sin embargo, los Jueces de Distrito consideran que esto carece de sustento y que no es equitativo.

Así, Monterrey es el municipio que más dinero ha regresado.

De acuerdo con información proporcionada por el Municipio regio, éste ha tenido que devolver 15 millones 609 mil 9 pesos a contribuyentes inconformes con el pago de esos impuestos.

"Lo que tenemos que hacer es buscar qué es lo que está pasando junto con la Dirección Jurídica, ver qué está pasando en la Ley y qué iniciativa se puede poner para hacer modificaciones", expresó María Alicia Cueva Villarreal, subdirectora de Recaudación Inmobiliaria de la Tesorería regia.

El segundo lugar lo tiene San Pedro con un total de 7 millones 646 mil 719 pesos.

En San Nicolás, por Predial se han regresado 6 millones 737 mil pesos. Por concepto del ISAI todavía no se ha tenido que hacer alguna devolución.

Miguel Ángel García Domínguez, Alcalde de San Nicolás, explicó que en el caso de los terrenos baldíos se cobra un impuesto mayor, debido a que en ocasiones estas propiedades traen problemas de inseguridad a los vecinos.

"Sabemos que hay un trato desigual del que los urbanizadores o dueños de algunos terrenos que no están desarrollados se han estado quejando", dijo García.

Rivera Bedoya, de Guadalupe, señaló que es necesario legislar sobre este tema ante la necesidad que existe por parte de los Municipios de mantener los recursos que obtienen.

Falla costosa

- De noviembre del 2003 a junio de este año, los Municipios de la zona metropolitana han regresado 36 millones 345 mil 907 pesos de impuestos a contribuyentes.

Municipio	Predial	ISAI	Devoluciones totales
Monterrey	\$5,213,208	\$10,395,801	\$15,609,009
San Pedro	6,813,719	833,000	7,646,719
San Nicolás	6,737,000	---	6,737,000
Santa Catarina	1,822,679	1,098,000	2,920,679
Guadalupe (*)	3,000,000	---	3,000,000
Apodaca	432,500	---	432,500
TOTALES	\$24,019,106	\$12,326,801	\$36,345,907

NOTA: En Escobedo también se solicitó la información, pero no la proporcionaron.

(*) En el caso de Guadalupe no se reportó el monto desglosado, sin embargo, aseguraron que casi todo correspondía a Predial.

Fuente: Municipios.

IV. CONCLUSIONES

Una vez efectuado nuestro estudio sobre diversos temas que se relacionan con el impuesto predial, obtuvimos las siguientes conclusiones, respecto a la inconstitucionalidad del artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León:

a) La categoría que señala el artículo 21 bis-8, la cual diferencia a los predios con construcciones con fines habitacionales, de los predios con construcciones con fines comerciales, industriales, de servicios o cualquier otro distinto al habitacional, a nuestro juicio es justificada, por desprenderse de diversas situaciones en que se encuentran los sujetos pasivos, en relación con el destino de sus predios.

A pesar de que el legislador crea diversas categorías de contribuyentes dependiendo del destino que se da a los predios, es apegado a Derecho y cumple con los principios de proporcionalidad y equidad establecidos por la Constitución, ya que se da el mismo trato al grupo que destina sus predios para casa habitación que el que destina sus predios para uso comercial, industrial o de servicios.

b) Ahora bien, la categoría creada por el legislador en la que distingue a un grupo de contribuyentes dependiendo de que el predio en su posesión o propiedad sea baldío con construcción, no tiene una razón justificada, en los términos constitucionales. En el impuesto predial el hecho imponible es la propiedad o posesión de el predio, así como también las construcciones adheridas al predio. Motivo por el cual ambos supuestos forman una misma categoría de contribuyentes, ya que la situación es la misma, poseer o ser propietarios de predios.

El hecho de que un sujeto tenga en posesión o propiedad un terreno urbano sin construcciones, no significa que tenga una mayor capacidad económica, por lo tanto no existe una justificación válida que los diferencie de los propietarios de predios urbanos construidos.

Es evidente que el hecho imponible del impuesto predial es la posesión o tenencia de la propiedad de un predio con o sin construcciones, y por lo tanto, no existe justificación para que el propietario de un predio baldío pague una cuota adicional de la que le correspondería si su predio estuviese construido.

El artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León es inconstitucional porque viola los principios de proporcionalidad y equidad, razón por la cual debe ser reformado por los legisladores. Los sujetos propietarios de predios baldíos y los propietarios de predios con construcción se encuentran ante la misma situación o hipótesis jurídica, la propiedad o posesión

de un predio en el estado y constituyen una misma categoría de contribuyentes, por lo tanto su situación ante la ley debe ser la misma. Consideramos que se debe establecer la tasa general para determinar el impuesto predial a predios con construcción y a predios baldíos.

Según nuestra consideración, es necesario que sea establecida la misma tasa para los predios con construcción que para predios baldíos, por encontrarse los sujetos de dicho impuesto ante la misma situación o hipótesis jurídica; la propiedad o posesión de un predio en el Estado y forman una misma categoría de contribuyentes, por lo que deben encontrarse en igual situación frente a la ley.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta, que los diversos Municipios, propongan a la Legislatura del Estado, la tasa o tasas que deberán aplicarse respecto a dicho impuesto, y así debe establecerse en la ley correspondiente.

A continuación me permito asentar una propuesta de reforma al texto del artículo 21 bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León:

Artículo 21 bis-8.- El Impuesto Predial se determinará, liquidará y pagará, aplicando a la base del Impuesto una tasa del 2 al millar anual, previamente propuesta por los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Nuevo León. 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 mencionada anteriormente. El rendimiento de esta tasa, se destinará a la realización de obras de infraestructura vial para solucionar dicha problemática en los 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.

V.- BIBLIOGRAFÍA

Arellano García, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica. México, Editorial Porrúa, 2001.

Baena, Guillermina. Manual para elaborar trabajos de investigación documental. México, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1994.

Carpizo, Jorge. Federalismo en Latinoamérica. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1973.

Carrasco Iriarte, Hugo. Diccionario de Derecho Fiscal. México, Oxford University Press, 1998.

Castro, Juventino V. Garantías y Amparo. México, Editorial Porrúa, S.A., 6ª. ed., 1989.

Dobner Eberl, Horst Karl. México, Instituto Mexicano de Estudios del Comportamiento, A.C.. México, Editorial Concepto, S.A., 1979.

Dobner Eberl, Horst Karl. Sistemas Catastrales. México, Editorial Concepto, S.A., 1982.

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos. México, Editorial Porrúa, 1986.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

Jiménez Sánchez, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario. México, Ecafsa, 1999.

Mabarak Cerecedo, Doricela. Derecho Financiero Público. México, Mc Graw Hill, 1995.

Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. México, Editorial Porrúa S.A., 14ª. ed., 1999.

Margain Manautou, Emilio. La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario. México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1967.

Martínez Vera, Rogelio. La evasión de las obligaciones fiscales. México, Humanitas, 1985.

Martínez Vera, Rogelio. Fundamentos de Derecho Público. México, Mc Graw Hill, 1996.

Quintana Valtierra, Jesús. Rojas Yáñez, Jorge. Derecho Tributario Mexicano. México, Editorial Trillas.

Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. México, Editorial Porrúa, 1995.

Sánchez Piña, José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal. México, Editorial Pac, 2000.

Smith, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones. México, Ediciones Olimpia, S.A. de C.V., 1981.

Spisso, Rodolfo R. Derecho Constitucional Tributario. Buenos Aires, Editorial Depalma, 2000.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, S.A., 1991.

Zorrilla A., Santiago. Guía para elaborar la tesis. México, Mc Graw Hill, 1992.

LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa, 2002.

Compendio de Leyes Estatales y Municipales del Estado de Nuevo León. México, 2002.

Jurisprudencias y Tesis Aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde 1917 a Agosto de 2001.

SITIOS DE INTERNET VISITADOS

www.gobierno.nl.gob.mx

www.cddhcu.gob.mx

