

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 13/2006, promovida por el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y del Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2006.

ACTOR: MUNICIPIO DE QUERETARO, ESTADO DE QUERETARO.

MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNANDEZ.

SECRETARIA: LAURA GARCIA VELASCO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintisiete de junio de dos mil seis.**

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

PRIMERO.- Por oficio recibido el tres de febrero de dos mil seis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Emilio Castillo Ortiz, quien se ostentó como Síndico del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, promovió controversia constitucional en representación de ese Municipio, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

AUTORIDADES DEMANDAS:

- 1.- El Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- 2.- El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- 3.- El Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro.

ACTOS RECLAMADOS:

Del Poder Legislativo del Estado de Querétaro:

1.- El Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal dos mil seis del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el veintisiete de diciembre de dos mil cinco.

2.- La aprobación del penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, publicado en el en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco.

Del Gobernador del Estado de Querétaro:

1.- La expedición, promulgación y orden de publicación de los decretos relativos a la aprobación de la Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal dos mil seis del Municipio de Querétaro y de la Ley de Ingresos de ese mismo municipio.

Del Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro:

- 1.- El refrendo a los anteriores ordenamientos.

SEGUNDO.- Los antecedentes del caso narrados en la demanda, son en síntesis, los siguientes:

1.- El ocho de noviembre de dos mil cinco, fue aprobado en sesión Ordinaria de Cabildo, el Acuerdo por el cual el Ayuntamiento, remitió al Congreso del Estado la propuesta de Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis.

2.- En Sesión Extraordinaria de Cabildo de veinticinco de noviembre de dos mil cinco, el Ayuntamiento aprobó la Iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis.

3.- Mediante oficios SAY/DAC/7609/2005 y SAY/DAC/8041/2005 de nueve y veintiocho de noviembre de dos mil cinco, el Secretario del Ayuntamiento, remitió al Presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Estado de Querétaro, copia certificada de los Acuerdos precisados en los puntos 1 y 2, los cuales fueron recibidos en la oficialía de partes del Poder Legislativo de Querétaro, los días nueve y treinta de noviembre del mismo año.

4.- En Sesión de diecisiete de noviembre de dos mil cinco, de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la LIV Legislatura del Estado de Querétaro, diversos directores del Municipio de Querétaro explicaron el sustento técnico establecido para formular las propuestas de Tablas de Valores de Suelo y Construcciones; por su parte, los Diputados integrantes de esa Comisión realizaron diversos comentarios; el Diputado Presidente de la Mesa Directiva levantó la sesión y citó a la Comisión nuevamente para tratar lo referente a las Tablas de Valores que quedaron pendientes.

5.- En sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil cinco, se levantó una constancia de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Legislatura Estatal, en la cual se dio cuenta de cuatro justificantes por parte de los Diputados que integran dicha Comisión, por lo cual se declaró que no había el quórum requerido por el artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

6.- Mediante escrito de catorce de diciembre de dos mil cinco, el Presidente de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la LIV Legislatura del Estado de Querétaro, comunicó al Ayuntamiento de Querétaro que en sesión de esa Comisión celebrada el trece de diciembre del mismo año, se había aprobado el Dictamen relativo a la Tabla de Valor Unitario de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro, en el que se proponían adecuaciones a la Iniciativa de origen.

7.- En sesión ordinaria de quince de diciembre de dos mil cinco del Pleno de la LIV Legislatura del Estado de Querétaro, se aprobaron los Dictámenes relativos a las Propuestas de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones, así como las Leyes de Ingresos de los dieciocho municipios del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal de dos mil seis.

8.- El veintisiete y veintiocho de diciembre de dos mil cinco, fueron publicados respectivamente en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Querétaro, el Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis del Municipio de Querétaro y la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis.

TERCERO.- Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente son, en síntesis, los siguientes:

1.- Que la Legislatura estatal infringió el artículo 115, fracción IV, inciso a), párrafo antepenúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, toda vez que modificó la propuesta de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal, así como la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, sin haber expresado los argumentos objetivos y razonables que justificaran tal determinación.

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.

Que la facultad constitucional de proponer las tablas de valores unitarios de los inmuebles, se encuentra reservada para los Ayuntamientos, en virtud de que tienen un contacto más cercano con la población, conociendo las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, entre otras, que influyen necesariamente en el valor de los inmuebles que se encuentran sujetos a su circunscripción territorial, teniendo en consecuencia mayores elementos para determinar un valor unitario de los predios y de las construcciones mas equiparable a los valores de mercado.

Que si bien es cierto, los Congresos Locales no tienen la obligación de aceptar simplemente las propuestas realizadas por los Municipios, también lo es que, deben señalar los motivos por los cuales decidieron modificar dicha propuesta.

2.- Que el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ordena una coordinación entre las Legislaturas Estatales y los Municipios, con el propósito de adoptar las medidas necesarias a fin de que los valores unitarios de suelo sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, procediendo en su caso a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

Que en el caso, la legislatura del Estado no dio oportunidad para que el municipio actor realizara las consideraciones que estimara convenientes con respecto al dictamen por el que se aprueban las tablas de valores unitarios y la Ley de Ingresos, en virtud de que el Dictamen referido fue notificado al Municipio de Querétaro unas horas antes de que fuera aprobado por el Pleno de la Legislatura, coartando con ello el derecho del Municipio para formular consideraciones al respecto.

3.- Que la legislatura del Estado de Querétaro al haber modificado la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, en particular el penúltimo párrafo del artículo 11, sin emitir las razones de una manera fundada y motivada que justificaran tal modificación, infringió el artículo 115, fracción IV, inciso a), párrafos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 14/2004 sustentó que los principios de reserva de fuentes de ingreso a los municipios y el principio de integridad de los recursos económicos municipales reflejados en la fracción IV del artículo 115 constitucional, quedarían burlados y vacíos de contenido si las legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad las Leyes de Ingresos municipales, así como las cuotas, tarifas y tablas de valores unitarios del suelo que se utilizarán para cobrar el impuesto predial, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del procedimiento legislativo.

CUARTO.- El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violado es el artículo 115, fracciones IV, inciso a), párrafos antepenúltimo y penúltimo, así como el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

QUINTO.- Por acuerdo de siete de febrero de dos mil seis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 13/2006 y por razón de turno designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Mediante proveído de ocho de febrero de dos mil seis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su respectiva contestación y ordenó dar vista al Procurador General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, al contestar la demanda, señaló en síntesis:

1.- Que el promovente de la presente controversia constitucional carece de legitimación activa, toda vez que quien comparece a nombre del Municipio de Querétaro, no tiene la representación del mismo, pues en autos no obra la constancia del acuerdo del ayuntamiento para instruir al regidor síndico como promovente de la controversia constitucional y por tanto, no se tiene certeza, si es interés de todos los integrantes del Ayuntamiento ser actor en este proceso constitucional.

2.- Que la aprobación de la tabla de valores unitarios de suelo y construcción que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, se encuentra debidamente fundada y motivada.

Que el artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las tablas de valores unitarios de suelo y de construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Que el procedimiento legislativo al cual se sometió la propuesta de tablas de valores de suelo y construcciones, tiene fundamento en el artículo 35 de la Constitución Política del Estado y los demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; además, el acto legislativo referente a la aprobación de las tablas de valores de suelo y construcciones, atiende a situaciones que requieren ser reguladas, como son las bases que sirven para determinar las contribuciones que pagan los ciudadanos, y su relación con el Estado y Municipios hace que el decreto citado, cuente con la debida motivación.

3.- Que la forma en que se presentó la propuesta de tablas de valores unitarios de suelo y construcciones del municipio demandante careció de un adecuado sustento técnico, pues los argumentos planteados en la misma no fueron convincentes y suficientes; sin embargo, el Poder Legislativo dictaminó favorablemente la propuesta del Municipio con algunas modificaciones, pues dicha propuesta carecía de justificación que motivara los incrementos en los valores unitarios de suelo y construcciones, base de los impuestos que afecta a los particulares en sus obligaciones contributivas.

Que además, el Poder Legislativo está facultado por el artículo 41, fracción II, de la Constitución Política Local, para modificar en plenitud de competencia y decisión las propuestas e iniciativas de leyes o decretos.

4.- Que el artículo quinto transitorio de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, no resulta aplicable en lo relativo a la actualización de los valores de suelo para el ejercicio fiscal de dos mil seis, pues este artículo se instituyó para fomentar el desarrollo de la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en los municipios del país; y, por ello, las legislaturas de los Estado en coordinación con los Municipios tenían la obligación, antes del inicio del ejercicio fiscal de dos mil dos, de adoptar las medidas necesarias a fin de que los valores unitarios de suelo se equipararan a los valores de mercado.

Que lo anterior ha quedado garantizado, pues desde el inicio de la vigencia de la reforma hasta el año dos mil dos ha habido un incremento en los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, y por consecuencia, ha habido un incremento en la recaudación del Municipio de Querétaro.

Que la legislatura del Estado, con base en las condiciones generales económicas del Estado de Querétaro y del país y con el consenso de todos los grupos parlamentarios coincidió en no incrementar los valores unitarios de suelo, pues consideró que el Municipio de Querétaro ya había logrado su desarrollo recaudatorio y había alcanzado un impulso económico importante.

Que para no perjudicar a los particulares titulares de derechos de propiedad y con base en los principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones, se consideró aprobar las modificaciones a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones para el Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, en los mismos términos de las tablas aplicables en el Ejercicio Fiscal de dos mil cinco.

Que la legislatura del Estado ha establecido topes al incremento de las contribuciones municipales sobre la propiedad inmobiliaria, en especial, por lo que hace al impuesto predial, a través de diversos ordenamientos; los cuales no han sido impugnados por el Municipio actor.

5.- Que la modificación realizada a la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el ejercicio fiscal de dos mil seis, en el artículo 11, penúltimo párrafo, se encuentra debidamente fundada y motivada, toda vez que el tope de quince por ciento para el incremento del pago del impuesto predial, previsto en el propio artículo 11 impugnado, tenía como fundamento el artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto Predial, publicada el nueve de diciembre de dos mil cuatro, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro; sin embargo, mediante el decreto que reformó y adicionó diversos artículos de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro, publicado el veintinueve de diciembre de dos mil cinco, en particular, el artículo 21 que establece que, en los casos en que la aplicación de los valores catastrales y la tarifa correspondiente resulte un incremento mayor al cinco por ciento del impuesto causado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente se incrementará hasta un cinco por ciento para el ejercicio fiscal de que se trate.

Que por lo anterior, el quince por ciento establecido por el Legislativo disminuyó a un cinco por ciento, como respuesta a los desmedidos incrementos propuestos por parte de los municipios.

SEPTIMO.- El Gobernador Constitucional y el Secretario de Gobierno, del Estado de Querétaro, al contestar la demanda, sustancialmente, manifestaron:

1.- Que son ciertos la promulgación y el refrendo del Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, del Municipio de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de veintisiete de diciembre de dos mil cinco, así como del Decreto por el que se aprueba la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, publicada en el Periódico Oficial del Estado de veintiocho de diciembre de dos mil cinco.

2.- Que no existe violación al artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la Legislatura estatal tiene la facultad de aprobar en definitiva las leyes impugnadas.

3.- Que la determinación de las contribuciones corresponde en definitiva a la Legislatura del Estado, en los casos de contribuciones estatales y municipales, con fundamento en lo que disponen los artículos 41, fracción II, XXV y XXXIV y 87 de la Constitución Política; 1, 2, 8, fracción VI y 14 del Código Fiscal; 1,3 y 17 de la Ley de Hacienda de los Municipios; 21 y 28 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos y 108 de la Ley para la Organización Pública y Administrativa del Municipio, todos del Estado de Querétaro.

OCTAVO.- El Procurador General de la República al formular su opinión, manifestó sustancialmente:

1.- Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal; el actor tiene legitimación para promoverla, pues el Municipio de Querétaro es representado por el Síndico del Ayuntamiento, quien acreditó su personalidad y cuenta con la capacidad jurídica para promover controversias constitucionales; y además, fue presentada en forma oportuna.

2.- Que la causal de improcedencia hecha valer por el Congreso del Estado de Querétaro, resulta improcedente, en virtud de que, contrariamente a lo manifestado por la autoridad demandada, en el caso particular no se requiere acuerdo del Ayuntamiento para que el síndico comparezca en representación del Municipio de Querétaro, toda vez que del artículo 33, fracción II de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio de Querétaro, se advierte que se requiere de dicho requisito sólo cuando la representación sea delegada.

Que además, el promovente acreditó su personalidad en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia.

3.- Que el argumento relativo a la falta de oportunidad del municipio actor para exponer consideraciones a las modificaciones a la propuesta de la Tabla de Valores, resulta infundado, toda vez que existen elementos suficientes para estimar que entre el Municipio de Querétaro y el Congreso Local sí existió una debida coordinación en el proceso de aprobación de la tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, pues de los trabajos de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Legislatura estatal se advierte que se discutió el sustento técnico utilizado para la elaboración de la referida tabla de valores.

4.- Que deviene infundado el argumento del municipio actor relativo a la falta de coordinación entre el Congreso y el municipio, para la aprobación de la tabla de valores correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil seis, a que se refiere el artículo quinto transitorio del decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se reformó y adicionó el artículo 115 constitucional, toda vez que el Congreso local sí dio oportunidad al municipio actor de justificar las razones de por qué consideró pertinente incrementar los valores unitarios de suelos y construcciones para el ejercicio fiscal de dos mil seis.

5.- Que el hecho de que el Presidente de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la LIV Legislatura haya remitido el catorce de diciembre de dos mil cinco, un escrito al Ayuntamiento del Municipio actor, en el que le informó sobre la aprobación del dictamen relativo a la Tabla de valores unitarios de ese Municipio y en el que le exhorta a hacer consideraciones al respecto y por otra parte, que en sesión pública del Congreso de quince de diciembre del mismo año se haya aprobado dicha propuesta, no implica, como aduce el Municipio actor, una falta de coordinación entre ambos niveles de gobierno, pues el Congreso local no tiene obligación de esperar un determinado tiempo para que el Municipio emita observaciones, ni tampoco tiene obligación de someter las modificaciones a consideración del municipio.

Que por tanto, es falso que no se le haya dado oportunidad para exponer consideraciones a las modificaciones realizadas a la propuesta presentada por el Municipio actor, toda vez que las razones técnicas que el municipio actor tomó en cuenta para elaborar su propuesta de Tabla de Valores ya habían sido expuestas por el Director de Catastro Municipal en sesión del Congreso de diecisiete de noviembre de dos mil cinco.

6.- Que la Legislatura del Estado de Querétaro, al aprobar tanto la Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, como el artículo 11, penúltimo párrafo de la Ley de Ingresos Municipal, determinó modificarlas, toda vez que el Municipio actor no aportó los elementos suficientes para justificar el incremento solicitado, por lo que en aras de no perjudicar a los particulares, consideró viable aprobar las mencionadas tablas en los términos aplicables para el ejercicio fiscal de dos mil cinco.

Que además, no existe una diferencia excesiva entre la propuesta municipal y la medida legislativa impugnada, por lo que no constituye una lesión a las perspectivas financieras del Municipio de Querétaro para el ejercicio fiscal de dos mil seis, porque se mantienen las aplicadas en el ejercicio de dos mil cinco.

7.- Que el hecho de que el Congreso local no haya expuesto en el decreto una motivación exhaustiva del por qué no se tomaron en cuenta las propuestas del Municipio, no se traduce en que la Legislatura de la entidad, tratándose de la aprobación de la tabla de valores unitarios, tenga que hacerlo, pues el requisito de motivación se agota cuando la petición del ayuntamiento se somete a discusión de forma razonada, como aconteció; por otra parte, el hecho de que la Legislatura estatal no haya expuesto las razones del por qué no resultó aplicable el artículo transitorio quinto, por el que se reformó el artículo 115 constitucional, no hace que su actuar sea inconstitucional, pues basta que exponga las razones objetivas y razonables de su decisión con respecto a modificar la propuesta a la Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el cálculo del impuesto.

NOVENO.- Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos, y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa.

SEGUNDO.- Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

En la presente controversia se demanda la invalidez de lo siguiente:

1.- La aprobación, promulgación y publicación del Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad, el veintisiete de diciembre de dos mil cinco.

2.- La aprobación, promulgación y publicación del penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco.

Para efectos del cómputo del plazo, debe precisarse que en el caso, se impugnan normas generales, ya que tanto la Ley de Ingresos como el Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones, ambos para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, tienen las características de generalidad y abstracción.

Al respecto, debe decirse que el Decreto impugnado se debe considerar como norma general, por las razones que se expresan a continuación:

a) Desde un punto de vista formal, se trata de un acto legislativo, toda vez que ha sido aprobado por el Congreso del Estado de Querétaro.

b) Su contenido material se refiere a las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el ejercicio fiscal dos mil seis, del Municipio de Querétaro, las cuales inciden en el cálculo de la base gravable de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, según lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal:

“ARTICULO 115.- (...)

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

(...)

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.

(...)”

Este Tribunal Pleno ha sostenido que el impuesto predial es concebido constitucionalmente como un impuesto de naturaleza real **cuya base de cálculo debe ser el valor unitario de los predios y de las construcciones**, de tal modo que al tratarse de uno de los factores que inciden en la determinación del impuesto relativo, los principios de proporcionalidad y equidad tributaria se proyectan básicamente en ellos, como se desprende de la siguiente jurisprudencia:

“PREDIAL MUNICIPAL. LA REGULACION DE LA MECANICA PARA EL CALCULO DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE TOMAR EN CUENTA EN LO FUNDAMENTAL, EL VALOR DE LOS INMUEBLES. Del párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se advierte que el impuesto predial es concebido constitucionalmente como un impuesto de naturaleza real cuya base de cálculo debe ser el valor unitario de los predios y de las construcciones. Ahora bien, el citado artículo transitorio dispone que el predial se configura como un tributo en el que los principios de proporcionalidad y equidad tributarias se proyectan fundamentalmente sobre el proceso de determinación de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, los cuales deben ser equiparables a los valores de mercado y a las tasas aplicables para dicho cobro; de ahí que dicho proceso de determinación y adecuación de los valores unitarios y de las tasas aplicables deban realizarlo las Legislaturas de los Estados en coordinación con los Municipios, lo cual es congruente con la reserva constitucional a las haciendas municipales de los recursos derivados de las construcciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como de aquellas que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.”

(Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XX; Diciembre de 2004; Tesis: P./J. 123/2004; Página: 1125)

Paralelamente al principio de proporcionalidad y equidad que se proyectan en la determinación de tales valores unitarios, es exigible el principio de legalidad que permea a toda contribución, en términos del artículo 31, fracción IV, constitucional. Sobre el particular, es aplicable el contenido de la tesis aislada del Tribunal Pleno que se transcribe a continuación:

“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.”

(Octava Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo: 67, Julio de 1993; Tesis: P. XL/93; página 24)

Dicho principio de legalidad se actualiza en el presente caso, dada la naturaleza jurídica de los valores unitarios en cuestión, que comparten las exigencias propias de las contribuciones, así como por encontrarse previstas en un acto formalmente legislativo.

c) El Decreto impugnado está dirigido no sólo al Municipio actor, quien deberá aplicar las tablas para calcular las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, concretamente el impuesto predial, sino también a los particulares que sean propietarios de bienes inmuebles por los que se tenga la obligación de pagar dichas contribuciones, teniendo, por tanto, efectos generales, abstractos e impersonales sobre ellos, toda vez que no está dirigido a personas determinadas o previamente identificadas, sino a todos aquellos gobernados que se ajusten al supuesto normativo por ser propietarios de inmuebles en el Municipio de Querétaro y sujetos pasivos obligados al pago de la contribución, además tiene efectos permanentes porque el Decreto no se agotará con su aplicación; siendo todas ellas características propias de las normas generales.

Entonces, del análisis del Decreto impugnado se evidencia que debe aplicarse la primera hipótesis del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia y computar el término a partir del día hábil siguiente a la fecha de su publicación.

Como se desprende de la foja veintiséis de autos, el Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el ejercicio fiscal dos mil seis del Municipio señalado, fue publicado en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, el veintisiete de diciembre de dos mil cinco.

En esa virtud, el plazo para presentar la demanda corrió del dos de enero de dos mil seis al catorce de febrero del mismo año, descontándose de dicho cómputo el cinco de enero de dos mil seis, por haberse suspendido las labores de este Alto Tribunal, por acuerdo del Tribunal Pleno; el seis de febrero de mismo año, por haber sido inhábil, en términos del Punto Primero, inciso c) del Acuerdo Número 2/2006, de treinta de enero de dos mil seis, del Pleno de este Alto Tribunal, relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso; el siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero de dos mil seis; cuatro, cinco, once y doce de febrero de dos mil seis, por haber sido sábados y domingos, respectivamente, es decir, inhábiles.

Lo anterior, con apoyo en los artículos 2 y 3 de la Ley de la Materia, en relación con el diverso numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cabe precisar que el plazo comenzó a correr hasta el dos de enero, ya que el veintiocho, veintinueve y treinta de diciembre de dos mil cinco, corresponden al segundo período de receso de este Alto Tribunal.

En tales condiciones, si la presentación de la demanda fue el tres de febrero de dos mil seis, es evidente que resulta oportuna.

Asimismo, respecto de la Ley de Ingresos del Municipio actor, que también se impugna, conforme al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo transcurrió del lunes dos de enero al martes catorce de febrero de dos mil seis, descontándose del cómputo respectivo los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, así como el cuatro, cinco, once y doce de febrero de dos mil seis, por corresponder a sábados y domingos y ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2º de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el cinco de enero de dos mil seis, en que por acuerdo del Presidente de este Alto Tribunal se determinó que se suspenderían las labores y no correrían términos; y, finalmente el seis de febrero de dos mil seis, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2/2006 del Pleno de este Tribunal.

Cabe precisar que el plazo comenzó a correr hasta el dos de enero, ya que el veintinueve y treinta de diciembre corresponden al segundo período de receso de este Alto Tribunal.

En consecuencia, si la demanda se presentó el tres de febrero de dos mil seis, según se desprende del sello de recibo que obra al reverso de la foja setenta de este expediente, esto es, dentro del plazo, fue oportuna.

TERCERO.- A continuación se estudiará la legitimación de quien ejercita la acción de controversia constitucional.

El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“ARTICULO 11.- El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (...).”

De la disposición legal transcrita se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del Municipio de Querétaro, Sergio Emilio Castillo Ortiz, en su carácter de Síndico Municipal, lo que acredita con la certificación del Secretario del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, de la Sesión Extraordinaria de dos de octubre de dos mil tres, por la que se aprobó la designación de síndicos municipales para el período de dos mil tres a dos mil seis (fojas 71 del expediente principal).

El artículo 33, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, prevé:

“ARTICULO 33.- Los Síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

II.- Representar legalmente al municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales y delegar esa representación, por acuerdo del Ayuntamiento en los casos en que el Municipio tenga un interés.”

De acuerdo con el precepto reproducido, se tiene que el Síndico municipal tiene la facultad de representación del Municipio.

Asimismo, si dicho ente es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

No es óbice a lo anterior, lo argumentado por el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en el sentido de que el promovente de la presente controversia constitucional carece de legitimación activa, toda vez que quien comparece a nombre del Municipio de Querétaro, no tiene la representación del mismo, pues en autos no obra la constancia del acuerdo del ayuntamiento para instruir al regidor síndico como promovente de la controversia constitucional y por tanto, no se tiene certeza, si es interés de todos los integrantes del Ayuntamiento ser actor en este proceso constitucional; lo anterior es infundado, porque como ya se precisó, la legislación local prevé que el síndico del municipio actor tiene la representación del municipio, y conforme al artículo 33, fracción II de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, sólo cuando la delegue se requiere del acuerdo del Ayuntamiento.

CUARTO.- Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que resulte fundada.

Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Querétaro.

El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, establece:

“ARTICULO 10.- Tendrán el carácter de parte en la controversias constitucionales:

(...)

II.- Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; (...).”

En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, compareció a juicio por conducto de María Sandra Ugalde Basaldúa, quien se ostentó como Presidente de la Comisión Permanente, lo que acredita con la copia certificada del Acta de Sesión Pública Ordinaria de veintisiete de diciembre de dos mil cinco, del que se desprende que asume y ejerce ese cargo (foja 178 y 179 del expediente principal).

Por otra parte, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, establece lo siguiente:

“ARTICULO 40.- La Comisión Permanente ejercerá la competencia que en forma particular le otorga el artículo 44 de la Constitución Política del Estado y esta Ley.

Asimismo, ejercerá la competencia que esta Ley otorga en forma general a la Mesa Directiva y su presidente ejercerá las facultades que la misma otorga al de la Mesa directiva.”

Las facultades que la Ley Orgánica del Poder Legislativo le otorga al Presidente de la Mesa Directiva son:

“ARTICULO 27.- Corresponde al Presidente de Mesa Directiva:

(...)

XXII.- Ejercer la representación legal de la Legislatura exclusivamente para asuntos contenciosos, facultad que podrá delegarse al director de Asuntos Legislativos y Jurídicos o a prestadores externos de servicios profesionales que cuenten con título profesional de licenciado en Derecho, cuando así se requiera; (...).”

De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, la representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, se deposita en el Presidente de la Mesa Directiva, y conforme al artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, esta atribución también puede recaer en la Comisión Permanente; por lo que, esta última se encuentra legitimada para comparecer en la presente controversia, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Asimismo, debe considerarse que el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, cuenta con la legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la emisión de los actos cuya invalidez se demanda.

Por otra parte, compareció a juicio José Alfredo Botello Montes, Secretario de Gobierno del Estado, en representación propia y del Gobernador Constitucional del Estado; el carácter del Gobernador Constitucional del Estado, se acreditó con la documental que obra a foja doscientos treinta de autos, consistente en el decreto de veinticinco de julio de dos mil tres, por el que se declaró a Francisco Garrido Patrón, como Gobernador electo del Estado de Querétaro para el período dos mil tres a dos mil nueve; y, el carácter de Secretario de Gobierno se acreditó con el nombramiento que para ocupar ese cargo le otorgó el Gobernador Constitucional del Estado (foja 225 del expediente principal).

El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, prevé que:

“ARTICULO 48.- El Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denominará Gobernador del Estado.

(...).”

Por otra parte, los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro, señalan:

“ARTICULO 20.- Para el estudio, planeación, despacho y ejecución de los asuntos, de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Poder Ejecutivo las siguientes Dependencias:

I.- Secretaría de Gobierno;

II.- Secretaría de Planeación y Finanzas;

III.- Secretaría de la Contraloría;

(...)

La representación legal del Estado corresponde al Titular del Ejecutivo, quien ejercerá directamente, o por conducto de la Secretaría de Gobierno, o delegándola a las personas que expresamente designe.

“ARTICULO 21.- La Secretaría de Gobierno es la Dependencia encargada de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interna del Estado. Tendrá además las siguientes atribuciones:

(...)

III.- Actuar como encargado del despacho en ausencia del Gobernador dentro de los límites de la Constitución, así como representar legalmente al Estado en los términos de esta Ley.

En consecuencia, al encontrarse acreditada en autos la personalidad de dichos funcionarios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia transcrito y toda vez que esos funcionarios promulgaron y refrendaron los actos impugnados, se concluye que cuentan con la legitimación necesaria para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de la Novena Época, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, septiembre de 2001, página 1104, que a la letra señala:

“SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los ‘órganos de gobierno derivados’, es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.”

QUINTO.- No existiendo otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que hagan valer las partes, o que este Alto Tribunal advierta de oficio, procede realizar el estudio de los conceptos de invalidez planteados por el municipio actor.

SEXTO.- En los conceptos de invalidez, en esencia, se plantea que la Legislatura estatal infringió el artículo 115, fracción IV, inciso a), párrafos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, toda vez que modificó la propuesta de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal, así como la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, sin haber expresado los argumentos objetivos y razonables que justificaran tal determinación, ni darle oportunidad al Municipio de conocer tales modificaciones y manifestar lo que estimara pertinente al respecto.

Para analizar el planteamiento del municipio actor, se hace necesario referir el marco constitucional que en el caso resulta trascendente para la resolución del caso, y que se estableció por este Tribunal Pleno, al resolver la diversa controversia constitucional 15/2006, en sesión de veintiséis de junio de dos mil seis:

El artículo 115 constitucional que regula el marco relativo a la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales:

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)"

La lectura del artículo transcrito revela que nuestra Constitución divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación de 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; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las citadas tablas de valores, así como las leyes de ingresos de los Municipios.

Toda vez que la presente controversia constitucional nos plantea el problema de la determinación de los alcances de cada una de las atribuciones competenciales antes referidas, adquieren gran trascendencia los precedentes que este Alto Tribunal ha aprobado en relación con el modo en que deben articularse los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, en particular, la ejecutoria pronunciada en la controversia constitucional 14/2004 en la que se afirmó sustancialmente lo siguiente:

1.- Que el principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.

2.- Que el principio de reserva de fuentes de ingresos, asegura a los Municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

3.- Que los Municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las 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.

4.- Que el principio de integridad de los recursos económicos municipales asegura a los Municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho -con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal- y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.

5.- Que es facultad de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los 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.

6.- Que las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

7.- Que las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

8.- Que en el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

9.- Que, por lo anterior, se ha sostenido que la propuesta de los Ayuntamientos goza de “vinculatoriedad dialéctica”; es decir, que la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la Legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es si por ella entendemos la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de **argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos** en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

La ejecutoria en comento dio lugar a la tesis P./J. 124/2004 que se cita a continuación:

“HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCION FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CALCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUELLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERAN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficia a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios.”¹

Uno de los principios anteriormente referidos y que adquiere importancia en el presente asunto es el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, conforme al cual se aseguran ciertas fuentes de ingreso a los Municipios para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas. Dicho principio se infiere de lo dispuesto por el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, a lo largo de sus distintos apartados, y en el segundo párrafo.

El citado primer párrafo establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales, y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

¹ En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno, Tomo XX, Diciembre de 2004, Página 1123.

Ahora bien, como ha afirmado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, la regulación de 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, será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario; mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria, en el caso, la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, siendo válido afirmar que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa por lo que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

En efecto, este principio de motivación objetiva y razonable, funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal en Pleno, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

Este aspecto debe ser tratado con especial cuidado para no caer en el extremo de que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático; sin embargo, como esta Suprema Corte ya ha sostenido, también resulta necesario darle peso constitucional específico a la facultad de iniciativa del Municipio a fin de armonizar la garantía institucional de integridad de la hacienda pública municipal con el principio de reserva de ley.

Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación, o por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada, que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las Legislaturas Estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, que comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos, y continúa con la actuación de las Legislaturas locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.

En orden a lo anterior, para dar el peso constitucional adecuado a cada una de sus facultades, es necesario centrar la reflexión en torno a dos ejes que pueden brindar parámetros para guiar dicha ponderación y que se proyectan en la necesidad de motivar racionalmente los cambios realizados a la propuesta original y, en el caso de que se hayan formulado exposiciones de motivos en la iniciativa, en el aumento de la carga argumentativa de los Congresos Estatales. Los ejes que aludimos pueden formularse de la manera siguiente:

- I. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio y,
- II. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.

I. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio.

Como ha quedado sentado con anterioridad, este Alto Tribunal en el precedente de la controversia constitucional 14/2004 ha determinado la vinculatoriedad dialéctica de las iniciativas y la necesidad de motivar que tienen los Congresos locales, cuando se alejan de la propuesta original.

Ahora bien, profundizando en esta doctrina, se considera que el primer elemento articulador a tomar en cuenta consiste en el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

II. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.

Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos. Este criterio se desarrolla a continuación:

- a) **Ausencia de motivación.** En primer lugar, es necesario dejar sentado que si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio, sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

En estas circunstancias, **la labor del Congreso se verá simplificada y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.**

- b) **Motivación básica.** Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, **el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.**

- c) **Motivación técnica.** En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

Frente a este escenario, **se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella,** con las acotaciones siguientes:

a) Este Alto Tribunal considera necesario poner énfasis en que el criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, así, un argumento desarrollado extensamente, pero con un contenido sustancial fútil, podrá ser desvirtuado por otro más breve pero que barrene su esencia.

b) No obstante lo anterior, es importante hacer notar que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo cual implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que la revisión minuciosa de la misma, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

Finalmente, cabe destacar que no pasa inadvertido para este Alto Tribunal que la confluencia de competencias y el proceso de colaboración legislativa exigido por los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se constituye como una norma sustantiva que corresponde a relaciones interinstitucionales que genera una carga para el legislador estatal durante el transcurso del proceso legislativo, sin que frente a su desacato pueda afirmarse que se vulnera la formación de la voluntad parlamentaria. De este modo, en caso de desatenderse dicho ordenamiento no se genera a los contribuyentes una violación que les depare perjuicio y, en consecuencia, no podrá ser impugnada por aquéllos a través del juicio de amparo.

En este orden de ideas, puede hacerse la siguiente distinción: si existe un vicio dentro del proceso legislativo que afecta la formación de la voluntad parlamentaria, puede ser impugnado por los particulares a través del juicio de garantías; pero si, por el contrario, existe un vicio en el proceso legislativo como consecuencia de la violación de una garantía interinstitucional, como es el caso de la consagrada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, sólo podrá ser impugnada por el Municipio afectado, toda vez que en este supuesto no se incide en la formación de la voluntad parlamentaria.

En términos análogos se pronunció esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia que a continuación se cita:

“PREDIAL MUNICIPAL. REFORMAS AL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, Y ARTICULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO CORRESPONDIENTE. LAS FACULTADES QUE OTORGAN A LOS AYUNTAMIENTOS PARA PROPONER A LOS CONGRESOS LOCALES LAS BASES Y TASAS DE DICHO TRIBUTOS SON DE EJERCICIO DISCRECIONAL, POR LO QUE SU OMISION NO CONSTITUYE UNA VIOLACION AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DEPRE PERJUICIO A LOS CONTRIBUYENTES. Las reformas constitucionales mencionadas otorgan a los Ayuntamientos la facultad de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial, entre otras contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria de su respectiva circunscripción territorial; dicha facultad municipal es concomitante con la obligación del Congreso de hacerse cargo de esa proposición para decidir motivadamente. La interpretación literal, sistemática y teleológica de las indicadas reformas permite considerar que esa facultad de proponer es discrecional y se estableció en beneficio de los Ayuntamientos; asimismo, que mediante ella, el Poder Reformador no otorgó a los Municipios la atribución de legislar en materia tributaria, sino que ésta sigue correspondiendo, esencialmente, a los Congresos Locales en los términos de los artículos 31, fracción IV, 116 y 124 constitucionales. Por tanto, la circunstancia de que un Ayuntamiento omita proponer al Poder Legislativo Estatal la base o las tasas del impuesto predial que regirá en su Municipio, o bien, que haciéndolo, la legislatura los desestime, no genera a los contribuyentes una violación al proceso legislativo que les depre perjuicio, de manera similar a lo que acontece cuando el Congreso, sea Federal o Local, no causa perjuicio a los gobernados si al expedir una ley no acoge las proposiciones que se le formularon en una iniciativa, de modo que los conceptos de violación formulados al respecto serán inoperantes. Lo anterior no es obstáculo para que si el estudio del proceso legislativo o de la ley en sí misma considerada, esto es como producto terminado, revelen vicios constitucionales que afecten al contribuyente quejoso, se conceda el amparo, el que, como es propio del amparo contra leyes, no tendría efectos generales, pues no obligaría al Congreso a legislar, sino que sólo protegería al quejoso y obligaría a las autoridades aplicadoras.”²

Sobre la base del marco conceptual establecido, debemos determinar si el Congreso del Estado se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio; si expuso una base objetiva y razonable para hacerlo; si el Municipio actor planteó motivos sobre la pertinencia de su propuesta y, si en atención a ellos, el Congreso del Estado resolvió alejarse de la iniciativa.

Cabe precisar que si bien los parámetros o criterios de este Tribunal Pleno, antes referido, se emitió respecto de la propuesta de ley de ingresos que presentan los municipios a los Congresos locales, por igualdad de razón, también aplica tratándose de la propuesta de tabla de valores que someten a aprobación de las Legislaturas estatales, ya que conforme al artículo 115 Constitucional, es facultad de los municipios formular dicha propuesta y de la Legislatura aprobarlas, por lo que es inconcuso que si bien pueden apartarse de la misma, si lo hacen, entonces deben motivar esa situación, conforme a los criterios expuestos.

Por lo anterior, en primer término, es necesario tomar en cuenta los antecedentes legislativos de los Decretos impugnados:

- El ocho de noviembre de dos mil cinco, fue aprobado en sesión ordinaria de Cabildo, el Acuerdo por el cual el Ayuntamiento, remite al Congreso del Estado la propuesta de Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis (Foja once del cuaderno de pruebas).

- En sesión extraordinaria de Cabildo de veinticinco de noviembre de dos mil cinco, el Ayuntamiento aprobó la propuesta de Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis (Foja doscientos setenta y dos del cuaderno de pruebas).

² En Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno, Tomo XXI, Enero de 2005, Página 6.

- Mediante oficios SAY/DAC/7609/2005 y SAY/DAC/8041/2005 de nueve y veintiocho de noviembre de dos mil cinco, el Secretario del Ayuntamiento, remitió al Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro, copia certificada de los Acuerdos por lo que se aprobaron la Tabla de valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro y la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, los cuales fueron recibidos en la oficialía de partes del Poder Legislativo de Querétaro, los días nueve y treinta de noviembre del mismo año (Foja diez y doscientos setenta y uno del cuaderno de pruebas).

- En sesión de diecisiete de noviembre de dos mil cinco, de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro, los Directores de Catastro del Estado de Querétaro y del Municipio de Querétaro explicaron el sustento técnico para formular las propuestas de Tablas de Valores de Suelo y Construcciones, por su parte los Diputados integrantes de esta Comisión realizaron diversos comentarios; el Diputado Presidente de la Mesa Directiva levantó la sesión y citó a la Comisión nuevamente para tratar lo referente a las Tablas de Valores que quedaron pendientes (Foja ciento cuarenta y siete del expediente principal).

- En sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil cinco, se levantó una constancia de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Legislatura Estatal, en la cual se dio cuenta de cuatro justificantes por parte de los Diputados que integran dicha Comisión, por lo cual se declaró que no había el quórum requerido por el artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro (Foja ciento cuarenta y ocho del expediente principal).

- Mediante escrito de catorce de diciembre de dos mil cinco, el Presidente de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la LIV Legislatura del Estado de Querétaro, comunicó al Ayuntamiento de Querétaro que en sesión de esa Comisión celebrada el trece de diciembre del mismo año, se había aprobado el Dictamen relativo a la Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro, en el que se proponían adecuaciones a la propuesta de origen (Foja cuarenta y uno del cuaderno de pruebas).

- En sesión ordinaria de quince de diciembre de dos mil cinco del Pleno de la LIV Legislatura del Estado de Querétaro, se aprobaron los Dictámenes relativos a las Propuestas de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones, así como las Leyes de Ingresos de los dieciocho municipios del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal de dos mil seis (Foja ciento cuarenta y nueve del expediente principal).

- El veintisiete y veintiocho de diciembre de dos mil cinco, fueron publicados respectivamente en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Querétaro, el Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis del Municipio de Querétaro y la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis (Foja doscientos veintiocho y quinientos ochenta y cuatro del cuaderno de pruebas). Los cuales se impugnan en la presente controversia constitucional.

De lo anterior se advierte que el Municipio actor, presentó ante el Congreso del Estado de Querétaro, dos propuestas distintas, una, referida a la Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, que servirán de base para el cobro del impuesto predial, así como la relativa a la Ley de Ingresos del Municipio actor para el ejercicio fiscal dos mil seis.

También obra constancia en autos de que, respecto de la propuesta de actualización de tablas de valores, en sesión ordinaria de cabildo de ocho de noviembre de dos mil cinco, el Municipio actor aprobó el Acuerdo del Ayuntamiento mediante el cual se remite la referida propuesta, y que en lo conducente señala (fojas 73 a 76 del presente expediente):

“CONSIDERANDO 1. La Hacienda de los Municipios se conforma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, por lo tanto los Ayuntamientos son competentes para administrar su patrimonio y vigilar la correcta aplicación del Presupuesto de Egresos correspondiente, siendo que es el órgano de gobierno del Municipio, cuyo propósito es reunir y atender las necesidades colectivas y sociales, y sus integrantes tienen la obligación de vigilar y evaluar la administración pública, con el único propósito de que los habitantes cuenten con los servicios públicos municipales suficientes.--- 2. La función catastral es uno de los instrumentos que permite a los Ayuntamientos ordenar, actualizar y sistematizar la información referente a la propiedad inmobiliaria, permitiendo a las autoridades hacendarias determinar de una manera más equitativa y proporcional los impuestos referentes a la propiedad de inmuebles, tales como el impuesto predial, el impuesto sobre la adquisición de inmuebles, las contribuciones de mejoras, entre otros.--- ... 5. Que en sesión ordinaria de cabildo de fecha 13 de octubre del 2003, el H. Ayuntamiento de Querétaro, con la finalidad de proporcionara una correcta función de gobierno, tuvo a bien aprobar la creación de la Dirección Municipal de Catastro, adscrita a la Secretaría de Economía y Finanzas y Tesorería Municipal, cuya finalidad es atender

los asuntos en materia catastral, así como la depuración de una base de datos cartográfica y alfanumérica, que coadyuve con la Dependencia señalada en la consecución de una política fiscal más justa y eficiente, desarrollando un padrón confiable y una correcta recaudación del impuesto predial.--- 7. El artículo 30 de la Ley para la Organización Política y Administración del Municipio Libre del Estado de Querétaro, señala que los Ayuntamientos están facultados para proponer a la Legislatura del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejora y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.--- 8. Con fecha 27 de octubre de 2005 se recibió en la Secretaría del Ayuntamiento oficio número SEF/DMC/1122/2005, suscrito por el C.P. Rubén Gerardo Alvarez Lacuma, Secretario de Economía y Finanzas y Tesorero Municipal, mediante el cual remite la 'Propuesta de Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro', para el ejercicio Fiscal correspondiente al 2006, con la finalidad de que el H. Ayuntamiento, apruebe la propuesta señalada y la remita a la LIV Legislatura del Estado para su autorización definitiva.--- 9. Dicha Propuesta de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal del 2006, materia del presente Acuerdo fue elaborada por la Dirección Municipal de Catastro en base a lo señalado en el Considerando Sexto del presente acuerdo, y los valores asignados a dicho documento, se determinaron de acuerdo al uso actual del suelo, régimen jurídico de la tenencia de la tierra, servicios públicos, infraestructura, equipamiento urbano, valor de mercado de la propiedad inmobiliaria, cercanía a vías de comunicación, materiales empleados en la edificación, así como el índice inflacionario en la industria de la construcción, entre otros factores, previo avalúo realizado por peritos valuadores debidamente autorizados por el Estado de Querétaro.--- ... Por lo anterior, el H. Ayuntamiento de Querétaro, en el Punto Cuarto, Apartado II, inciso i) del Acta, aprobó por mayoría de votos el siguiente: ACUERDO '...PRIMERO.- Se autoriza la Propuesta de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal del 2006, en los términos que obra en documento anexo al presente Acuerdo formando parte integrante del mismo, y que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.--- SEGUNDO.- Para el cumplimiento del punto anterior y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 47 fracción VII de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, se instruye al Secretario del Ayuntamiento, remitir para su estudio y aprobación a la H. Legislatura del Estado de Querétaro la Propuesta de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal del 2006 "

Como se observa, el Ayuntamiento del Municipio actor, al aprobar la propuesta en cuestión, expone cómo se asignaron los valores en dicha propuesta.

Por otra parte, de la exposición de motivos del dictamen de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro, sobre la Propuesta de Tabla de Valores y Construcciones, presentado a la Legislatura del Estado, se desprende que dicha Comisión señaló de manera expresa, que el Municipio actor presentó la Propuesta de actualización de las tablas unitarias de valores de suelos y de construcciones, pero que ésta carecía de justificación que motivara los incrementos en los valores unitarios de suelo y construcciones que son base de los impuestos, así como que se afectaría a los particulares en sus obligaciones contributivas; además, que considerando que el artículo quinto transitorio de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mil novecientos noventa y nueve, ya que no era aplicable, esa Comisión decidió aprobar el monto correspondiente al impuesto predial para el ejercicio fiscal dos mil seis, tomando como base el autorizado para el ejercicio fiscal anterior (fojas cuarenta y dos del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional).

En efecto, el aludido dictamen de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro, relativo a la Propuesta de Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones, del Municipio actor, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, en lo que interesa, señala lo siguiente:

"EXPOSICION DE MOTIVOS Y FUNDAMENTACION LEGAL.--- 1. Que conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 87 primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.--- 2.- Que las tablas de valores

unitarios de suelo y construcciones, sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, tales como el impuesto predial, el impuesto sobre traslado de dominio y el impuesto sobre la renta, entre otros.--- 3.- Que atendiendo a los elementos del impuesto y en general de las contribuciones y que son: sujeto, objeto, base, tasa, tarifa; su determinación corresponde en definitiva a la Legislatura del Estado en los casos de contribuciones estatales y municipales, con fundamento en lo que disponen los artículos 41, fracción II, XXV y XXXIV y 87 de la Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga; 1, 2, 8, fracción VI y 14 de Código Fiscal del Estado de Querétaro; 1, 3 y 17 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro Arteaga; 21 y 28 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro y 108 de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.--- 4.- Que la Comisión de Planeación y Presupuesto, determinó aprobar las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones en los términos del presente dictamen, con fundamento en lo que disponen los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73 fracciones V y XIII de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Estado de Querétaro Arteaga; ya que la iniciativa presentada por el Municipio, carece de justificación que motive los incrementos en los valores unitarios de suelo y construcciones que son base de los impuestos que afecta a los particulares en sus obligaciones contributivas.--- 5.- Que el artículo quinto transitorio de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mil novecientos noventa y nueve, ya no es aplicable en lo relativo a la actualización de los valores de suelo para el ejercicio fiscal dos mil seis, por lo que en aras de que no se perjudique a los particulares que sean titulares de derechos de propiedad y con base en los principios de proporcionalidad y equidad de las contribuciones; esta Comisión considera viable aprobar las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones para el Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, en los mismos términos de las aplicables para el presente ejercicio fiscal.--- RESOLUTIVOS.- RESOLUTIVO PRIMERO.- La Comisión de Planeación y Presupuesto APRUEBA y propone a este Honorable Pleno, apruebe las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal de 2006 presentada por el ayuntamiento de Querétaro, Qro.--- ...--- RESOLUTIVO TERCERO.- Con fundamento en lo establecido en la parte final de la fracción IV del artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, se solicita a este Honorable Pleno, que el dictamen que ha sido leído se someta a discusión y a votación en la presente sesión, toda vez que la Comisión de Planeación y Presupuesto ya notificó el presente dictamen al autor de la propuesta...”

Asimismo, cabe destacar que, en acta de sesión de diecisiete de noviembre de dos mil cinco, de la Comisión de Planeación y Presupuesto (foja 147 del expediente principal), se hace constar que el Director de Catastro del Estado de Querétaro, así como el Director de Catastro del Municipio de Querétaro dieron explicación del sustento técnico que se estableció para formular la Propuesta de Tabla de Valores de Suelo y Construcciones de los Municipios del Estado, entre ellos del Municipio de Querétaro. En efecto, en la citada acta, en lo que interesa, se señaló:

“ACTA DE LA SESION DE LA COMISION DE PLANEACION Y PRESUPUESTO DE LA LIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERETARO.--- En la Ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro, en el Salón Venustiano Carranza en esta Casa Legislativa, siendo las catorce horas con veinticinco minutos del día 17 de noviembre del año 2005, se encuentran presentes los Diputados... Enseguida y habiendo el quórum legal requerido, se declara abierta la sesión.--- Enseguida se procede a la lectura al orden de día, siendo el siguiente:---...--- III.- Participación de los Directores de Catastro del Estado y del Municipio de Querétaro.--- III.- Acto continuo, el Diputado Presidente da cuenta de la presencia del Ingeniero José Luis Alcántara Obregón, Director de Catastro en el Estado de Querétaro, y del Ing. Franco Vargas Montes, Director de Catastro en el Municipio de Querétaro, quienes proceden a dar explicación del sustento técnico que se estableció para formular las Propuestas de Tablas de valores de Suelo y Construcciones de los Municipios del Estado y del Municipio de Querétaro. Posterior a ello, se realizan diversos comentarios por parte de los Diputados señalando finalmente el Diputado Presidente que citará a Comisión la próxima semana para tratar lo referente a las Tablas de Valores Unitarias de Suelo y Construcciones que hay pendientes (...)”

De igual manera, se advierte que, en la diversa acta de sesión ordinaria del Pleno de la Legislatura del Estado, de quince de diciembre de dos mil cinco (foja 149 del expediente principal), se discutieron los dictámenes de las propuestas de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones de los dieciocho municipios del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis; así como los dictámenes relativos a las Iniciativas de Leyes de Ingresos de los Municipios del mismo Estado. En la parte que interesa de dicha acta se hace constar que:

“En relación a los dictámenes relativos a las propuestas de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones de los 18 Municipios del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, el Diputado Presidente propone al Pleno se dé lectura únicamente a la exposición de motivos, resolutivos y transitorios de uno de los dictámenes, y se someta a discusión y votación en un solo acto y de manera conjunta, propuesta que se somete a votación, aprobándose con 14 votos a favor y 1 en contra. En este momento el Diputado Presidente solicita al Diputado Primer Secretario pase lista de asistencia, por lo que siendo las dieciséis horas con veinte minutos del día de su inicio, se procede a ello, dándose cuenta de la asistencia de 21 Diputados,....--- A continuación el Diputado Hipólito Rigoberto Pérez Montes da lectura al Dictamen de la Propuesta de Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio Amealco de Bonfil, Qro, así como a uno de los oficios por los cuales la Comisión dictaminadora comunica a los Ayuntamientos, en su carácter de autores de las iniciativas, de las adecuaciones realizadas a las mismas. En virtud de lo anterior, el Diputado Presidente propone al Pleno se autorice que en esta misma sesión se discutan y se voten los dictámenes de mérito, lo cual se aprueba con 14 votos a favor y 1 en contra. En virtud del resultado de la votación, se someten a discusión y votación en un solo acto los dictámenes, siendo el resultado de 23 votos a favor y 1 en contra. De acuerdo con el resultado y de conformidad con lo establecido en el artículo 27 fracciones V y XIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se declaran aprobados los Dictámenes de referencia, y se turnan a la Comisión de Redacción y Estilo para que formule la minuta respectiva y en su momento, se expidan los Decretos correspondientes y se remitan al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación (...).”

Así pues, de las constancias referidas no se advierte que exista documento alguno en el que el Congreso del Estado de Querétaro, ya sea a través de la Comisión respectiva, o bien, al aprobar el dictamen elaborado por ésta, haya motivado adecuadamente por qué modificó la propuesta presentada por el Municipio actor el nueve de noviembre de dos mil cinco, relativa a la actualización de las tablas de valores unitarios de suelo y de construcción que servirían de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; y, como ya se precisó, este Pleno ha sustentado que si bien, los Congresos Locales no están obligados a aprobar automáticamente las propuestas realizadas por los Municipios, sí tienen la obligación de decidir con base en los elementos aportados por los Municipios, si procede admitir la propuesta o no; por lo que cuando admiten o rechazan la decisión, deberán señalar razonablemente los motivos por los cuales, decidieron aceptar, modificar o rechazar las propuestas de los Municipios.

Aunado a lo anterior, como se precisó, del acta de sesión de la Comisión de Planeación y Presupuesto de diecisiete de noviembre de dos mil cinco, se advierte que los directores de Catastro tanto estatal como municipal comparecieron y expusieron el sustento técnico de la propuesta de Tabla de Valores a la mencionada Comisión, por lo que si bien, no existe en autos constancia de la que se advierte qué fue lo que adujeron dichos funcionarios, lo cierto es que de la referida acta se infiere que sí lo hicieron, sin que en el caso exista constancia alguna de la que se advierta el examen y discusión que al respecto hubiera realizado la Legislatura del Estado, a través de sus Comisiones, a fin de sustentar a través de un análisis técnico o al menos básico, el por qué no habría de aceptar la propuesta del Municipio actor.

Más aún, como se ha precisado, la Comisión en cuestión, al emitir su dictamen, manifestó que la iniciativa del Municipio actor carecía de justificación para motivar los incrementos en los valores unitarios de suelo y construcciones que son base de los impuestos. Lo cual no puede tenerse como una motivación razonada para modificar la propuesta del municipio, máxime si, como también se ha referido, en el acta de sesión de la propia Comisión se hizo constar que un funcionario municipal se presentó ante esa Comisión para explicar el sustento técnico de la propuesta en cuestión. Además de que, como también se precisó, la exposición de motivos de la propuesta formulada por el Municipio actor señaló diversas razones por las que se presentaba en esos términos.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que el artículo Quinto transitorio de la reforma al artículo 115 Constitucional, efectuada en mil novecientos noventa y nueve, señalaba que *“Antes del inicio del ejercicio fiscal de dos mil dos, 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.”

De lo que se tiene que efectivamente ese mandato constitucional debía cumplirse antes del ejercicio fiscal de dos mil dos; ello no se traduce, como lo sostiene la demandada, al modificar la propuesta municipal, que tratándose de ejercicios fiscales posteriores, como ocurre en el caso, relativo al ejercicio fiscal de dos mil seis, las Legislaturas de los Estados ya no deban atender las propuestas que al efecto presenten los municipios de la entidad y coordinarse con éstos para aprobarlas, así como razonar debidamente por qué las aceptan, modifican o rechazan.

Lo anterior, porque el artículo 115, fracción IV, inciso a), párrafos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución Federal, establece que es facultad de los Municipios proponer a las Legislaturas estatales “*las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria*”. Norma Fundamental que, como ya se precisó, este Tribunal ha interpretado en el sentido de que se otorga esa competencia a los municipios porque son los que conocen las condiciones económicas de la población y tienen más elementos para determinar el valor de los inmuebles sujetos a su circunscripción territorial, así como que, si bien las legislaturas estatales no tienen la “*obligación*” de simplemente aceptar las propuestas realizadas por los municipios, lo cierto es que al momento de decidir si las admiten o no, sí deben señalar razonablemente los motivos por los cuales toman esa decisión.

Por consiguiente, el mandato constitucional relativo a las facultades municipales para proponer las tablas de valores, contenido en la fracción IV del artículo 115 Constitucional, no se agota en el ejercicio de dos mil dos, sino que prevalece, en tanto no sea reformado ese dispositivo, y las Legislaturas locales deben acatarlo, al ser la Norma Fundamental.

Luego, en el caso, no existe una motivación adecuada, conforme a los parámetros o criterios que se han establecido en líneas anteriores, pues la Legislatura estatal se limita a señalar que el municipio actor no sustentó técnicamente su propuesta, así como se que busca no perjudicar a los particulares, partiendo la Legislatura de que, según ella, el artículo quinto transitorio ya no es aplicable, lo cual, como ya se demostró es inexacto, porque existe el indicio de que la propuesta de valores unitarios presentada por el Municipio actor, fue realizada con base en un estudio y no de manera caprichosa, lo cual debió valorar el Poder Legislativo al aprobarla.

Por virtud de lo anterior, procede declarar fundado el concepto de invalidez a estudio; y en consecuencia declarar la invalidez del Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis del Municipio de Querétaro.

(NOTA: ESTE CONSIDERANDO SE MODIFICÓ EN SU TOTALIDAD, CONFORME A LO APROBADO POR EL TRIBUNAL PLENO) SEPTIMO.- En otro aspecto, el Municipio actor solicita la invalidez del artículo 11, penúltimo párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, al haber sido modificada su propuesta inicial, sin que, según aduce el actor, el Congreso hubiera razonado dicha modificación.

Con respecto a la regulación del impuesto predial, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al respecto, al resolver la diversa controversia constitucional 14/2004, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, de la que se destacan los siguientes puntos:

1.- El impuesto predial es una contribución de naturaleza real, cuya base fundamental de cálculo es el valor unitario de los predios y de las construcciones.

2.- El impuesto predial atiende a los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributarias, las cuales se proyectan sobre el proceso de determinación de los valores unitarios del suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, los que deben ser equiparables a los valores de mercado, y las tasas aplicables para dicho cobro.

3.- Los ingresos obtenidos por concepto de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, corresponden por mandato constitucional a las haciendas municipales.

4.- Entre los municipios y las Legislaturas de los Estados debe existir coordinación para el establecimiento de las medidas tendentes a actualizar los valores unitarios de suelo y construcciones al valor de mercado, y para adecuar las tasas aplicables para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas estatales tienen la facultad de regular el impuesto predial, sobre la base de la propuesta que al respecto hagan los municipios, a efecto de preservar los principios de reserva de fuentes de ingresos y el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

5.- La facultad de iniciativa legislativa de los ayuntamientos en relación con la regulación del impuesto predial, tiene un rango constitucional de igual importancia que la facultad decisoria de las Legislaturas estatales, y dado que estas últimas legislan acerca de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, las Legislaturas estatales sólo podrán alejarse de las propuestas de los ayuntamientos, cuando durante el desarrollo del procedimiento legislativo, hayan manifestado argumentos que justifiquen objetiva y razonablemente ese actuar, es decir, nunca podrán hacerlo de manera arbitraria.

De las anteriores consideraciones que sustentaron la sentencia emitida por este Tribunal Pleno en la citada controversia constitucional 14/2004, derivaron las siguientes tesis de jurisprudencia:

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Diciembre de 2004

Tesis: P./J. 122/2004

Página: 1124

PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACION DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACION DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL). La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las Legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo”.

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Diciembre de 2004

Tesis: P./J. 124/2004

Página: 1123

HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCION FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CALCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUELLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERAN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios.”*

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Diciembre de 2004

Tesis: P./J. 123/2004

Página: 1125

PREDIAL MUNICIPAL. LA REGULACION DE LA MECANICA PARA EL CALCULO DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE TOMAR EN CUENTA EN LO FUNDAMENTAL, EL VALOR DE LOS INMUEBLES. *Del párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se advierte que el impuesto predial es concebido constitucionalmente como un impuesto de naturaleza real cuya base de cálculo debe ser el valor unitario de los predios y de las construcciones. Ahora bien, el citado artículo transitorio dispone que el predial se configura como un tributo en el que los principios de proporcionalidad y equidad tributarias se proyectan fundamentalmente sobre el proceso de determinación de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, los cuales deben ser equiparables a los valores de mercado y a las tasas aplicables para dicho cobro; de ahí que dicho proceso de determinación y adecuación de los valores unitarios y de las tasas aplicables deban realizarlo las Legislaturas de los Estados en coordinación con los Municipios, lo cual es congruente con la reserva constitucional a las haciendas municipales de los recursos derivados de las construcciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como de aquellas que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles”.*

Una vez precisado el criterio del Tribunal Pleno, con respecto a este tema, se analizará el procedimiento legislativo del que derivó el artículo 11, penúltimo párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, impugnado, relativo al impuesto predial:

1) A foja doscientos setenta y uno del cuaderno de pruebas, obra el oficio SAY/DAC/8041/2005, de veintiocho de noviembre de dos mil cinco, mediante el cual, el Secretario del Ayuntamiento envió copia a la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro, del acuerdo aprobado en Sesión Extraordinaria de Cabildo, de la Iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis. De dicho oficio se aprecia que la propuesta presentada por el municipio actor, fue en los siguientes términos:

“... CONSIDERANDO.- 1.- Los ayuntamientos son competentes para administrar el patrimonio del Municipio, y vigilar la correcta aplicación del presupuesto de egresos correspondiente, dado que es el órgano de gobierno del Municipio, cuyo propósito es reunir y atender las necesidades colectivas y sociales, y sus integrantes tienen la obligación de vigilar y evaluar la administración pública, con el único propósito de que los habitantes cuenten con los servicios públicos municipales suficientes para el cumplimiento de sus fines y objetivos.--- ...--- 3.- Para el caso que nos ocupa es importantes mencionar que la Ley de Ingresos es un instrumento jurídico que refleja los recursos a obtener por el Municipio durante el Ejercicio Fiscal determinado, mismo que sirve de base para que esta entidad formule su Presupuesto de Egresos, constituyendo uno de los ordenamientos que permite a la Legislatura del Estado, a través, de la Contaduría Mayor de Hacienda, fiscalizar las cuentas públicas, a efecto de conocer la debida aplicación de recursos, lo que constituye una garantía al gobernado.--- 5.- Que atendiendo a lo dispuesto por el artículo 30, fracción X, de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, los Ayuntamientos son competentes para formular la iniciativa de Ley de ingresos del municipio para cada año fiscal y remitirla, para su estudio y aprobación a la Legislatura.... ACUERDO... PRIMERO.-Se formula y aprueba la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis...--- SEGUNDO.- Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 47, fracción VII de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio del Estado de Querétaro, se instruye al Secretario del Ayuntamiento, remitir a la Legislatura del Estado de Querétaro la presente iniciativa de la Ley de Ingresos para su estudio y aprobación.--- TERCERO.- Se instruye al titular de la Secretaría del Ayuntamiento, para que en el documento que enviará a la Legislatura del Estado, solicite que en el apartado de ingresos por el concepto de impuesto predial, con la finalidad de no afectar la economía del contribuyente y a efecto de dar cumplimiento al artículo quinto transitorio, de la Décima Reforma al artículo 115 constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se considere lo establecido en el Artículo Tercero Transitorio de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro, mismo que refiere que en los casos en que la actualización de los valores catastrales y la aplicación de la tarifa correspondiente, resulte como consecuencia un incremento mayor al quince por ciento del impuesto causado en el año dos mil cinco, el pago que realice el contribuyente, únicamente se incrementará hasta un quince por ciento.”

El texto del artículo 11, que proponía el Municipio actor, era el siguiente:

“ARTICULO 11.- Por concepto de Impuesto Predial, se causará y pagará lo establecido en las bases y procedimientos contenidos en los procedimientos contenidos en los ordenamientos jurídicos aplicables que se encuentren en vigor al momento de la aplicación de este concepto y de acuerdo con los valores catastrales aprobados por la Legislatura.--- Para los efectos de esta Ley, la tarifa aplicable a la base para la determinación del impuesto al predio urbano baldío se considera en ésta, un beneficio social con el objeto de procurar la conservación y el mejoramiento de las condiciones del Municipio.--- A la base del impuesto se aplicará la tarifa anual que se indica a continuación:

TIPO	TARIFA (AL MILLAR)
Predio Urbano Edificado	1.60
Predio Urbano Baldío	8
Predio Rústico	1.20
Predio de Fraccionamiento en Proceso de Ejecución.	1.60
Predio de Reserva Urbana	1.40

Los valores unitarios de suelo y construcciones para el ejercicio fiscal 2006 serán los propuestos por el Ayuntamiento, aprobados por la Legislatura del estado y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga', al aplicar estos valores el incremento al pago del Impuesto Predial no deberá de exceder en un 15% al pago del Impuesto Predial causado en el año 2005, lo anterior de conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro.--- Se exceptúan de lo previsto en el párrafo que antecede, los inmuebles que hayan incrementado su valor por sufrir modificaciones físicas, cambio de uso de suelo, cambio de nombre, cambio de situación jurídica, así como los predios que hayan pagado 1 VSMGZ por concepto del impuesto predial en programas de regularización.

Ingreso anual estimado por este artículo \$178'855,240.00"

2) A foja trescientos catorce del cuaderno de pruebas, obra oficio de catorce de diciembre de dos mil cinco, por el que la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura, presentó a esta última, el dictamen sobre la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, en el que se señaló:

"EXPOSICION DE MOTIVOS Y FUNDAMENTACION LEGAL. 1.- Que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su fracción IV, que los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como 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.--- 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 la Legislatura de los Estados.--- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.--- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.--- Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.--- 4.- Que en ejercicio de sus facultades, el Ayuntamiento de Querétaro, Querétaro, presentó ante este Poder Legislativo, su iniciativa de Ley de Ingresos.--- 5.- Que en el apartado del ingreso por el concepto del impuesto predial, el pago que realice el contribuyente, únicamente se incrementará hasta el porcentaje establecido en el artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro, exceptuándose de lo anterior el supuesto en el cual el predio en cuestión hubiera sufrido modificaciones en sus condiciones físicas, cambio de régimen jurídico, o cambio de suelo que aumenten su valor.--- RESOLUTIVOS.- RESOLUTIVO PRIMERO.- La Comisión de Planeación y Presupuesto, aprueba y propone a este Pleno, apruebe 'LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUERETARIO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2006'.

El artículo 11, que se proponía en este dictamen, establecía:

"ARTICULO 11.- Por concepto de Impuesto Predial, se causará y pagará lo establecido en las bases y procedimientos contenidos en los procedimientos contenidos en los ordenamientos jurídicos aplicables que se encuentren en vigor al momento de la aplicación de este concepto y de acuerdo con los valores catastrales aprobados por la Legislatura.--- Para los efectos de esta Ley, la tarifa aplicable a la base para la determinación del impuesto al predio urbano baldío se considera en ésta, un beneficio social con el objeto de procurar la conservación y el mejoramiento de las condiciones del Municipio.--- A la base del impuesto se aplicará la tarifa anual que se indica a continuación:

TIPO	TARIFA (AL MILLAR)
Predio Urbano Edificado	1.60
Predio Urbano Baldío	8
Predio Rústico	1.20
Predio de Fraccionamiento en Proceso de Ejecución.	1.60
Predio de Reserva Urbana	1.40

Los valores unitarios de suelo y construcciones para el ejercicio fiscal 2006 serán los propuestos por el Ayuntamiento, aprobados por la Legislatura del Estado y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga', al aplicar estos valores el incremento al pago del Impuesto Predial no deberá de exceder el porcentaje establecido en el Artículo Tercero Transitorio de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro. --- Se exceptúan de lo previsto en el párrafo que antecede, los inmuebles que hayan incrementado su valor por sufrir modificaciones físicas, cambio de uso de suelo, cambio de nombre, cambio de situación jurídica, así como los predios que hayan pagado 1 VSMGZ por concepto del impuesto predial en programas de regularización.

Ingreso anual estimado por este artículo \$178'855,240.00"

3) A foja quinientos ochenta y dos del cuaderno de pruebas, obra un ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Querétaro de veintiocho de diciembre de dos mil cinco, en el que se publicó el Decreto que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Querétaro, para el ejercicio fiscal dos mil seis, aprobada por el Congreso del Estado, y en cuanto al artículo 11, relativo al impuesto predial, se advierte que la Legislatura lo aprobó y publicó en los siguientes términos:

"ARTICULO 11.- Por concepto de Impuesto Predial, se causará y pagará lo establecido en las bases y procedimientos contenidos en los procedimientos contenidos en los ordenamientos jurídicos aplicables que se encuentren en vigor al momento de la aplicación de este concepto y de acuerdo con los valores catastrales aprobados por la Legislatura.--- Para los efectos de esta Ley, la tarifa aplicable a la base para la determinación del impuesto al predio urbano baldío se considera en ésta, un beneficio social con el objeto de procurar la conservación y el mejoramiento de las condiciones del Municipio.--- A la base del impuesto se aplicará la tarifa anual que se indica a continuación:"

TIPO	TARIFA (AL MILLAR)
Predio Urbano Edificado	1.60
Predio Urbano Baldío	8
Predio Rústico	1.20
Predio de Fraccionamiento en Proceso de Ejecución.	1.60
Predio de Reserva Urbana	1.40

Los valores unitarios de suelo y construcciones para el ejercicio fiscal 2006 serán los propuestos por el Ayuntamiento, aprobados por la Legislatura del estado y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado 'La Sombra de Arteaga'; al aplicar estos valores el incremento al pago del Impuesto Predial no deberá de exceder el porcentaje establecido en el artículo 24 de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro.--- Se exceptúan de lo previsto en el párrafo que antecede, los inmuebles que hayan incrementado su valor por sufrir modificaciones físicas, cambio de uso de suelo, cambio de nombre, cambio de situación jurídica, así como los predios que hayan pagado 1 VSMGZ por concepto del impuesto predial en programas de regularización.

Ingreso anual estimado por este artículo \$178'855,240.00"

De todo lo anteriormente relacionado se tiene que, respecto del artículo 11 en cita, entre la propuesta de Ley de Ingresos del Municipio y la Ley de Ingresos aprobada y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, de veintiocho de diciembre de dos mil cinco, el único cambio se dio en lo relativo al límite en el incremento al pago del Impuesto Predial, el cual, según propuesta del Municipio, no debería exceder del quince por ciento, como también lo proponía la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura, en su dictamen, en el que estableció que este incremento no debería exceder el porcentaje establecido en el Artículo Tercero Transitorio de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro, el cual disponía:

“LEY QUE REFORMA EL ARTICULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERETARO, PUBLICADA EN EL PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUERETARO, NUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL CUATRO....--- Artículo Tercero.- En los casos en que la aplicación de los valores catastrales y la tarifa correspondiente, resulte como consecuencia un incremento mayor al 15 por ciento del impuesto causado en el Ejercicio inmediato anterior, únicamente se incrementará un 15 por ciento cada año, hasta que el resultado de la aplicación de la tarifa a la base sea menor al 15 por ciento (...).”

Luego, como se aprecia, el Municipio actor presentó su iniciativa de Ley de Ingresos conforme a la normatividad vigente en ese momento; e igualmente, la Comisión legislativa, al emitir su dictamen, atendió a dicha normatividad. De ahí que, tanto el Municipio actor como la Comisión, señalaban como límite al incremento, un quince por ciento.

Mientras que la Legislatura Local, al aprobar dicha Ley de Ingresos, modificó el artículo 11, para establecer que el incremento no debería exceder el porcentaje establecido en el artículo 24 de la Ley del Impuesto Predial de los municipios del Estado de Querétaro.

Al respecto, de las constancias de autos se advierte que el Poder Legislativo del Estado, expidió la “Ley que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro”, publicada en el Periódico Oficial local de veintinueve de diciembre de dos mil cinco, reformando entre otros preceptos, el artículo 24, para quedar como se transcribe a continuación:

“ARTICULO 24.- A la base del impuesto objeto de esta Ley se aplicará la tarifa anual que corresponda de acuerdo a las siguientes clasificaciones y criterios:

Tipo	Tarifa A (al millar)	Tarifa B (al millar)
Predio Urbano edificado	1.0	1.6
Predio Urbano baldío	1.5	8
Predio rústico	0.9	1.2
Predio de fraccionamiento en proceso de ejecución	1.0	1.6
Predio de reserva urbana	0.9	1.4
Predio de producción agrícola, con dominio pleno que provenga de ejido	Tarifa única 0.2	

(...)

En el caso en que la aplicación de los valores catastrales y la tarifa correspondiente, resulte como consecuencia un incremento mayor al 5 por ciento del impuesto causado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente se incrementará hasta un cinco por ciento para el ejercicio fiscal de que se trate.”

Dicho numeral, anteriormente a la citada reforma, establecía:

“ARTICULO 24.- A la base del impuesto objeto de esta Ley se aplicará la tarifa anual que corresponda de acuerdo a las siguientes clasificaciones y criterios:

Tipo	Tarifa A (al millar)	Tarifa B (al millar)
Predio Urbano Edificado	1.4	1.6
Predio Urbano Baldío	7	8
Predio Rústico	1.1	1.2
Predio de Fraccionamiento en Proceso de Ejecución.	1.4	1.6
Predio de Reserva Urbana	1.3	1.4

Los Municipios acordarán cuál de las dos tarifas se aplicará para cada año, incorporándolo en su respectiva iniciativa de Ley de Ingresos, debiendo estar dentro de los parámetros establecidos en la tabla anterior, y ser aprobados por el Ayuntamiento correspondiente, expresando los criterios técnicos que utilizaron para la determinación de las mismas, debiendo anexar copia certificada de acta de cabildo a la iniciativa de Ley de Ingresos respectiva para ser dictaminada por la Legislatura del Estado. De no anexar los criterios técnicos, la Legislatura del Estado aprobará en la Ley de Ingresos correspondiente la tarifa B establecida en el presente artículo.”

Asimismo, debe precisarse que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 24 en cuestión, presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se señaló lo siguiente:

“Que el impuesto predial es uno de los principales ingresos propios de los Municipios, y también una carga tributaria significativa para los ciudadanos, por lo que su regulación debe encontrar un punto de equilibrio, que permita el fortalecimiento de las Haciendas Públicas Municipales sin causar una carga excesiva para la base contribuyente.--- Que el artículo quinto transitorio de la décima reforma constitucional al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció que antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las Legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarían 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 fueran equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad.--- Que como consecuencia las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones han sufrido un incremento considerable, que ha disparado en algunos casos el mercado inmobiliario en perjuicio de un gran sector de la población que menos recursos posee, especialmente el sector agrícola, que decidió tener el dominio pleno de sus parcelas.--- Que derivado de lo anterior ha habido un aumento excesivo en el pago final a cargo de los contribuyentes por concepto del impuesto predial generando una merma en su capacidad económica y tributaria, ya que no solamente se ha aumentado la base que sirve de cálculo para el Impuesto Predial, sino las tarifas aplicables.--- Que los Legisladores, concientes de los impactos económicos en la población, y respetando la disposición constitucional, han decidido crear un mecanismo de equilibrio que permita que los contribuyentes cumplan con su obligación tributaria en el marco de la proporcionalidad y equidad, pero sobre todo fortaleciendo la capacidad tributaria de los contribuyentes.--- Que para ello, se propone eliminar la existencia de 2 tablas de tarifas aplicables para el cálculo del Impuesto Predial, estableciendo una sola Tabla con tarifas más bajas en beneficio de la población queretana, con un 20% de disminución respecto de actual tabla “A” que maneja la Ley.--- Que también se contempla adicionar de manera definitiva al cuerpo del artículo 24 la disposición de que si la aplicación de los artículos 16 y 24 de la Ley del Impuesto Predial dan como resultado el pago por este impuesto superior al 5% con respecto al pago realizado por el año 2005, se dispone se pague en los años 2006 y subsecuentes, únicamente lo correspondiente a un incremento de un 5% con relación al pago del año anterior.”

Aunado a lo anteriormente referido, de la publicación de la Ley de reforma mencionada, se advierte que la Legislatura apoya dicha ley, en las siguientes consideraciones:

“CONSIDERANDO 1. Que es necesaria la revisión de nuestros ordenamientos legales que sirven para dar sustento a las disposiciones fiscales de competencia municipal, como lo es el impuesto predial.--- 2. Que del estudio que realizó esta Legislatura se advierten diversos beneficios para los sujetos del impuesto predial, atendiendo a las necesidades y reclamos de la sociedad.--- ... 7. Que se reforma el artículo 24, con el objeto de crear un mecanismo de equilibrio que permita que los contribuyentes cumplan con su obligación tributaria en el marco de la proporcionalidad y equidad, pero sobre todo fortaleciendo la capacidad tributaria de los contribuyentes, modificando la Tarifa “A”, que señala la Ley para el cálculo

del Impuesto Predial, estableciendo tarifas más bajas en beneficio de la población queretana, con un 20 por ciento de disminución respecto de la actual tabla "A" que maneja la Ley, por lo que los municipios en ejercicio de su responsabilidad, determinarán la aplicación de la Tarifa "A" o "B". - - 9. Que también se adiciona un párrafo del artículo 24 para que, de manera permanente, el pago por concepto de impuesto predial nunca sea superior al 5 por ciento, respecto del pago realizado el año anterior."

Como se aprecia, si bien cuando el municipio actor presentó su propuesta de Ley de Ingresos municipal, lo hizo conforme a la normatividad relativa vigente en ese momento (artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios del Estado de Querétaro) e igualmente, la Comisión dictaminadora atendió a dicha normatividad, lo cierto es que en el transcurso de ese procedimiento legislativo, el Poder Legislativo estatal reformó el artículo 24 de la Ley del Impuesto Predial, señalando en el procedimiento legislativo de esta reforma, los motivos por los cuales procedía establecer el tope de incremento hasta un 5%. Esto es, se disminuyó del 15% que se preveía anteriormente en una disposición transitoria, a un 5%.

Por tanto, es inconcuso que si bien al aprobarse el artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio actor, impugnado, la Legislatura no señaló los motivos o razones que la llevaron a modificar ese numeral de su propuesta inicial municipal, lo cierto es que no estaba obligada a hacerlo en el procedimiento legislativo de la Ley de Ingresos Municipal, dado que el propio numeral impugnado, remite al artículo 24 de la Ley del Impuesto Predial para los Municipios del Estado de Querétaro, el cual, como se ha señalado, señala que el límite será de 5%, y en dicha reforma precisamente se señalaron las razones para proceder a esa disminución del límite.

Así es, aun cuando este Tribunal Pleno ha sostenido que si las Legislaturas estatales al aprobar las leyes de ingresos, se apartan de la propuesta inicial del municipio o la modifican, deben hacerlo sobre una razonabilidad objetiva, ello no se traduce en que en todo caso esa motivación sólo deba hacerse expresamente dentro del procedimiento legislativo de dicho ordenamiento, ya que si, como en el caso, dichas leyes de ingresos se encuentran vinculadas a otras disposiciones y éstas sufren alguna reforma o adición, esa circunstancia constituye entonces la razón objetiva que sustenta la modificación realizada, aun cuando no se hubiera señalado expresamente; máxime si, como aconteció en la especie, la motivación de la reforma legal que dio origen a la modificación impugnada se dio dentro del procedimiento legislativo del diverso ordenamiento legal.

Por consiguiente, es infundado que el legislador no hubiera expuesto las razones por las que modificó la propuesta municipal, ya que si bien no lo hizo expresamente dentro del procedimiento legislativo relativo a la aprobación de la Ley de Ingresos del Municipio actor, lo cierto es que, en primer lugar, la motivación está implícita, al remitir a dicho numeral y por ende, se apoya o deriva de la reforma al multicitado artículo 24 de la Ley del Impuesto Predial, por lo que puede válidamente concluirse que sí se presentó en el caso una razón objetiva para proceder a tal modificación.

En efecto, como se ha visto, el artículo impugnado remite expresamente al artículo 24 de la Ley del Impuesto Predial de los Municipios de esa entidad, sosteniendo así dicha modificación al tope de incremento; y además, las razones para disminuir dicho tope se dieron dentro del procedimiento de reforma de ese ordenamiento municipal, por lo que si bien se trata de una legislación diversa, lo cierto es que ambos, tanto la Ley del Impuesto Predial como la de Ingresos del Municipio actor, están relacionados o vinculados, tan es así que la propuesta de Ley de Ingresos del Municipio actor se elaboró conforme a las disposiciones legales estatales que tienen relación, como en el caso, la Ley del Impuesto Predial de los Municipios.

Es relevante señalar que el Municipio actor no impugnó la reforma al artículo 24 de la Ley del Impuesto Predial, ni las razones que dio el legislador para llevarla a cabo, por lo que este Tribunal Pleno está imposibilitado para pronunciarse al respecto.

En consecuencia, procede reconocer la validez del artículo 11, penúltimo párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, para el ejercicio fiscal dos mil seis, Estado de Querétaro.

OCTAVO.- En atención a que se declaró la invalidez del Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal dos mil seis del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno estatal, el veintisiete de diciembre de dos mil cinco, se procede a fijar los efectos de esta resolución:

Conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe fijar con precisión los alcances y efectos de la sentencia; los órganos obligados a cumplirla; el término para el cumplimiento; y además, la sentencia surtirá sus efectos "a partir de la fecha que determine la Suprema Corte", ya que no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal.

En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente sentencia surtirá efectos treinta días hábiles después del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior, ya que, tomando en consideración que la condición general de las controversias constitucionales es de anulación, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando en un sentido de equilibrio y prudencia, no considera correcto incidir o sustituirse directamente en los otros órganos públicos constriñendo al Poder Legislativo del Estado de Querétaro, para que ejerza sus funciones, por lo que, a fin de permitir el dialogo entre los diferentes órganos, el Poder Legislativo de esa entidad, podrá, dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que sea publicada la presente ejecutoria, atender la propuesta del Municipio y exponer los motivos que considere pertinentes para resolver de conformidad con dicha iniciativa o para alejarse de ella, resultando innecesario que el Municipio actor realice un nuevo proyecto toda vez que ya con anterioridad presentó su propuesta, la cual debe servir de base para el ejercicio argumentativo del Congreso del Estado, pues el procedimiento legislativo defectuoso llevado a cabo por éste, es el motivo de la invalidez.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez del penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco.

TERCERO.- Se declara la invalidez del decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal dos mil seis del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el veintisiete de diciembre de dos mil cinco.

CUARTO.- Esta sentencia surtirá efectos treinta días hábiles después del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

QUINTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos de los Señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Presidente, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza, en lo que a los primeros dos resolutivos se refiere -los Señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Sergio A. Valls Hernández (Ponente) votaron en contra- y, por unanimidad de diez votos, por lo que hace a los tres restantes.

El Señor Ministro Presidente declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, primero y segundo párrafos, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenó la publicación en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

No asistió la Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

Firman los Señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Mariano Azuela Güitrón.-** Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Sergio A. Valls Hernández.-** Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.-** Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cincuenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 13/2006, promovida el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y del Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro, se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto en los párrafos Primero y Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Quinto resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de veintisiete de junio del año en curso.- México, Distrito Federal, a veintitrés de agosto de dos mil seis.- Conste.- Rúbrica.