

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 1/2011, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León.

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 1/2011.

**ACTOR: MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCIA,
ESTADO DE NUEVO LEON.**

**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 seis de diciembre de dos mil once.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio recibido el seis de enero de dos mil once, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mauricio Fernández Garza e Hiram Luis de León Rodríguez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico Segundo del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, respectivamente, promovieron controversia constitucional en representación de ese Municipio, a efecto de demandar la invalidez de la norma que más adelante se precisa, emitida por las autoridades que a continuación se señalan:

AUTORIDADES DEMANDADAS:

- 1.- El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.
- 2.- El Gobernador del Estado de Nuevo León.
- 3.- El Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León.
- 4.- El Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León.

NORMAS GENERALES Y ACTOS QUE SE IMPUGNAN:

- a) El Decreto Número 166 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintinueve de diciembre de dos mil diez.
- b) Las consecuencias de hecho y de derecho, derivadas de la aprobación y futura aplicación del referido Decreto Número 166.

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

- Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, fue reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar consagrada en el artículo 115, fracción IV, la potestad exclusiva a cargo de los Ayuntamientos de proponer los valores unitarios del suelo y las construcciones, base de cobro de las contribuciones sobre la propiedad.

- En el artículo 18 de la Ley del Catastro de Nuevo León, se establece que los valores unitarios del suelo y los valores unitarios de las construcciones que apruebe el Congreso del Estado, mediante el Decreto correspondiente, serán equiparables al valor del mercado.

- En sesión extraordinaria de cinco de octubre de dos mil diez, el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García aprobó el dictamen presentado por la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, mediante el cual se aprobaban, tanto la actualización de los valores unitarios del suelo de nuevos fraccionamientos resultantes de la actualización como los valores resultantes de las inconformidades presentadas, aplicables en el año dos mil once a los terrenos ubicados en ese Municipio.

- El catorce de octubre de dos mil diez, se presentó en el Congreso de Nuevo León, un escrito firmado por el Presidente Municipal y por el Secretario del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, mediante el cual, se hizo la propuesta de los valores unitarios de suelo derivados de los nuevos fraccionamientos, inconformidades, así como de la revalorización de diversas regiones para su vigencia en dos mil once.

- El veintinueve de diciembre de dos mil diez, se publicó en el Periódico Oficial, el Decreto Número 166, mediante el cual, se aprueban los valores unitarios del suelo derivados de los nuevos fraccionamientos, inconformidades, así como la revalorización a diversas regiones, a fin de que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

- No obstante lo anterior, en dicho Decreto dejan de aprobarse los valores propuestos para las siguientes colonias: (i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo, lo cual da lugar la presente controversia constitucional.

- En las disposiciones transitorias del Decreto impugnado, se establece una desgravación del impuesto predial, mismo que se llevará a cabo durante los años dos mil once a dos mil quince, respecto de los predios de tipo habitacional, que hubieren sufrido incremento en el impuesto a pagar del año dos mil diez al dos mil once, asimismo, en lo relativo a la revalorización de los Valores Unitarios de Suelo y Construcción, se determinó aplicar una desgravación a todos los predios que no correspondan a uso habitacional que hayan sufrido incremento en el impuesto a pagar del año dos mil diez a dos mil once.

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

Primer concepto de invalidez.- El Decreto Número 166 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintinueve de diciembre de dos mil diez, violenta el contenido del artículo 115, fracción IV, de Constitución Federal, así como lo establecido en el artículo Quinto Transitorio del Decreto de reforma constitucional, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que consagran la autonomía económica financiera municipal, en perjuicio de la hacienda municipal, al dejar de actualizar los valores del suelo relativos a las colonias, (i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo y al establecer una desgravación en el impuesto predial tanto en predios de uso habitacional como en los que no lo son, en tanto incumple la prohibición expresa de establecer exenciones, subsidios o cualesquiera otra forma liberatoria de pago.

De conformidad con el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo de la Constitución Federal, las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, estando exentos únicamente los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

En la disposición transitoria del artículo Quinto del Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, se establece el deber de adoptar las medidas a fin de que los valores unitarios del suelo sean equiparables a los valores del mercado de dicha propiedad; conforme a lo anterior, en el orden estatal, el artículo 18 de la Ley del Catastro del Estado de Nuevo León, obliga a que los valores unitarios del suelo que apruebe el Congreso, sean equiparables al valor del mercado, por lo que se afecta al mercado al dejar de aprobarse los valores propuestos a razón de \$1,500.00 (mil quinientos pesos 00/100 MN) por metro cuadrado en diversas colonias del Municipio.

La Legislatura de Nuevo León, altera el orden constitucional, afectando la autonomía del Municipio, pues éste tiene la facultad de recaudar, sin exenciones o minoraciones, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, cuya base gravable son los valores unitarios del suelo propuestos por los Ayuntamientos y aprobados por las legislaturas. Al efecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia de rubro "MUNICIPIOS. EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE AQUELLOS, CONTRAVIENEN EL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL."

Segundo concepto de invalidez.- El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, conculca los dispositivos contenidos en los artículos 16, 28, 31, fracción IV, 40, 41, 115, 120, 128 y 133 de la Constitución Federal, al atentar contra el principio de reserva de la ley y al incumplir el deber de respetar las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en tanto que las exenciones o cualesquiera figura liberatoria de pago, como elemento integrante del sistema tributario, deben estar previstos en ley, lo que no sucede, debido a que el Decreto impugnado tiene naturaleza distinta a la del acto materialmente legislativo y la vía y procedimiento no cumple con las formalidades de creación de las leyes hacendarias municipales.

Al efecto, es importante mencionar, que el legislador no posee facultades para decidir el rango y procedimiento a seguir para establecer una exención o minoración en el impuesto predial, como el que se plantea mediante la desgravación instaurada en el Decreto impugnado.

De lo dispuesto en los artículos 28 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el 24, 34, fracción IV, 63, fracción X, 69, fracción X y 73 de la Constitución de Nuevo León, se desprende que las exenciones, u otra figura mediante la cual se libere a de las obligaciones fiscales, aun parcialmente, deben estar establecidas en normas con jerarquía de ley formal y material. Sirve de apoyo la tesis de rubro: **"EXENCIONES FISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLAS EN LEY, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA QUE REGULA LA MATERIA IMPOSITIVA, CONTENIDO EN LOS ARTICULOS 31, FRACCION IV, 28, PARRAFO PRIMERO, 49, 50, 70 Y 73, FRACCION VII, DE LA CONSTITUCION FEDERAL."**

En términos de lo expuesto, el Poder Legislativo local, debió haber establecido la referida desgravación en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León y no al amparo de la Ley del Catastro y su Reglamento.

Si bien el acto es de naturaleza legislativa, la aprobación de valores que se aplica a determinadas propiedades, no fueron presentadas como iniciativas de ley, por lo que no reúnen las características de generalidad y abstracción.

Por su parte, es de atender, que la función garantista del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, busca evitar, que discrecionalmente se limiten las contribuciones sobre la propiedad en el Municipio, sin que el legislativo pueda desgravar las contribuciones, a no ser que el Ayuntamiento presente la iniciativa de Ley que establezca las exenciones, minoraciones o desgravamen.

Tercer concepto de invalidez.- El Decreto Número 166, resulta contrario a lo dispuesto por los artículos 15, 40, 41, 115, 120, 128 y 133 de la Constitución Federal, en tanto que, en tratándose de actos legislativos relativos al ámbito hacendario municipal, la facultad de iniciativa corresponde exclusivamente a los ayuntamientos, atentando en contra de los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria, federalismo, reserva de fuentes y legitimación.

Se entiende por iniciativa, la facultad confiada por la Constitución a ciertos órganos de presentar proyectos o propuestas de ley, entre otros, los materialmente administrativos, como lo es el caso de la aprobación de los valores unitarios del suelo, que sirven de base para las contribuciones sobre la propiedad raíz, impuesto predial.

El ámbito hacendario municipal, queda excluido de la regla general respecto de la facultad de iniciar leyes, prevista en el artículo 71 de la Constitución Federal y 68 de la Constitución del Estado de Nuevo León, debiendo ser exclusiva potestad del Ayuntamiento, por tanto, no puede la Legislatura aprobar la desgravación de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues el Municipio de San Pedro Garza García, en momento alguno propuso tales desgravaciones. Al efecto, sirve de apoyo la tesis de rubro **"HACIENDA MUNICIPAL. LOS ARTICULOS 18, FRACCION VII, Y 19, ULTIMO PARAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACAN, PARA 2006, AL ESTABLECER SUPUESTOS DE EXENCION, TRANSGREDEN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."**

Cuarto concepto de invalidez.- Se vulnera el contenido de los artículos 13, 16, 28, 31, fracción IV y 115, fracción IV de la Constitución Federal, así como del artículo quinto transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en tanto la iniciativa carece de sustento que justifique su implementación, además de establecer una situación diferenciada entre los contribuyentes en contra del principio de equidad.

La base gravable configura el valor monetario o unidad de medida sobre el cual se aplica la tasa o tipo impositivo para establecer lo que como contribución municipal sobre la propiedad inmobiliaria se recauda. Los valores unitarios del suelo y de las construcciones constituyen la base gravable del impuesto predial.

Así pues, el impuesto predial, como tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles, no considera las condiciones personales de los contribuyentes, es un gravamen *inrem*, cuya proporcionalidad y equidad se sostienen en la medida de que los valores unitarios del suelo y las construcciones sean equiparables a los valores del mercado.

Notoriamente injusta y carente de justificación resulta la decisión de la Legislatura para negar la aprobación de los valores propuestos, cuyos argumentos se transcriben a continuación:

"(...) Al respecto, cabe señalar que en el expediente de mérito, el R. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, hace mención de los valores propuestos por la Junta Municipal Catastral derivados de la revalorización de diversas regiones: resultando de esto que entre las 320 colonias, tramos de avenida y fraccionamientos revalorizados se observó que algunas de ellas son consideradas como de escasos recursos lo cual nos lleva a considerar que no deben ser incluidas en la aprobación de la revalorización por lo que tales propuestas en lo particular no pueden ser aprobadas en sus términos (...)"

Como se observa, no existe razón que funde la negativa de aprobar los valores en las colonias, pues la Legislatura local no expone elementos técnicos suficientes que generen la improcedencia de la propuesta, debiéndose observar lo determinado en la tesis de jurisprudencia de rubro **"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACION EN LA INICIATIVA PESENTADA POR ESTE, SON PARAMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACION ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES."**

Tampoco expresa el Congreso del Estado, razones suficientes para aplicar la desgravación contenida en los preceptos transitorios del Decreto impugnado, lo anterior, en contra de los principios de coherencia y congruencia, principios que también se ven afectados por la determinación de no aplicar la desgravación a los valores que aprueba el mismo Decreto con relación a los "nuevos fraccionamientos" que son también equiparables a los valores de mercado.

Sin ningún argumento, se sostiene un trato desigual entre Municipios, ya que en el Decreto Número 174 publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de diciembre de dos mil diez, se aprueban los valores unitarios del suelo, derivados de los nuevos fraccionamientos e inconformidades y la revalorización a diversas regiones propuestos por el Municipio de Monterrey, aplicables para el ejercicio de dos mil once, sin que se le establezca la desgravación por cinco años para predios con uso habitacional y por tres a los que no lo tengan, como sí lo dispone el Decreto Número 166 impugnado.

CUARTO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violados son los artículos 14, 16, 28, 31, fracción IV, 40, 41, párrafo primero, 115, fracción IV, 120, 128 y 133.

QUINTO.- Por acuerdo de seis de enero de dos mil once, 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 1/2011 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

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

SEXTO.- Al contestar la demanda de controversia constitucional, el Congreso del Estado de Nuevo León manifestó, en síntesis, lo siguiente:

Que debía declararse el sobreseimiento con base en lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, ante la falta de legitimación de los firmantes, como consecuencia de la ausencia del Acta de Cabildo en que se exprese la voluntad del Ayuntamiento a efecto de promover la presente acción.

Aunado a lo anterior, no existe disposición alguna que establezca puntualmente que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo se encuentren facultados para presentar Controversias Constitucionales, pues la actuación de dichos funcionarios no puede estar por encima de sus propias facultades.

Dentro de las facultades establecidas expresamente a favor de tales funcionarios, no se advierte la de promover controversias constitucionales, pues es necesario que, previamente, el Cabildo haya tomado tal determinación, situación que no se actualiza en la especie. Sirve de apoyo la tesis **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUNCIONARIOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLAS (CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS)."**

Con relación a los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda, el Congreso del Estado de Nuevo León, manifestó principalmente lo siguiente:

1. Si bien es cierto que el artículo quinto transitorio del Decreto impugnado, señala que los valores unitarios que servirán de base para el cobro de las contribuciones, deberán ser equiparables a los valores de mercado de la respectiva propiedad, el mismo precepto establece, que en la fijación de dichas contribuciones, participarán tanto los Municipios mediante propuesta, como la respectiva legislatura que la autoriza mediante un proceso deliberativo.

El promovente manifiesta que el Decreto Número 166 impugnado, vulnera el contenido del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en tanto el Poder Legislativo aprobó una desgravación sobre el impuesto predial y dejó de tomar en cuenta los valores propuestos por él, lo cual es contrario a la prohibición de establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna con respecto a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria de los Municipios.

No obstante, la desgravación a la que se refiere el Municipio, no debe ser considerada como una exención del impuesto predial, pues la desgravación, a diferencia de la primera, no implica un beneficio a favor de una persona o institución que se encuentra en una hipótesis determinada, sino que la misma es una fórmula prevista en el Decreto para la cuantificación del impuesto en forma general, respecto de todos los predios de tipo habitacional que hayan sufrido un incremento con motivo de la revalorización.

Es por lo anterior que se sostiene la constitucionalidad del artículo segundo transitorio del Decreto Número 166 impugnado, pues el mismo se ajusta al segundo párrafo del inciso c) del artículo 115 de la Constitución Federal, que a la letra establece: *"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o instituciones respecto de dichas contribuciones (...)."*

Como se observa, la desgravación no cae en el supuesto indicado por la porción normativa transcrita, ya que, por el contrario, es el resultado de un proceso legislativo en el que se cumplieron todas las formalidades del proceso.

Asimismo, se estima infundado el argumento de la actora por el que señala que se ha violentado el multicitado artículo 115, al estimar que el Congreso local no tomó en consideración la revalorización de la región 25 que comprende las colonias del (i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo; sobre el particular, la propuesta de revalorización no fue aprobada por el Congreso del Estado, atendiendo a la facultad que le otorga la misma Constitución Federal, que establece que las Legislaturas locales tendrán la decisión final en la aprobación de las tablas de valores unitarios de suelo en la respectiva Ley de Ingresos Municipal. Sirven de apoyo a lo anterior, la tesis de rubro **"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACION."** y **"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACION CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE."**

2. Respecto del segundo concepto de invalidez, en que la actora argumenta que el Poder legislativo del Estado de Nuevo León, violentó diversos dispositivos constitucionales, al no respetar las formalidades esenciales del procedimiento legislativo para la emisión del Decreto impugnado, es preciso señalar, que el Congreso local cumplió con las disposiciones aplicables al procedimiento en términos de los artículos 63 de la Constitución del Estado, 20 de la Ley del Catastro, 65 y 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 37, 39 y 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de Nuevo León.

3.- Por cuanto hace al tercer concepto de invalidez, el argumento principal del Municipio actor estriba en sostener que la facultad de iniciativa para la fijación del impuesto predial, las contribuciones y demás ingresos municipales, recae exclusivamente en los Ayuntamientos, por consiguiente estima que hay una intromisión por parte del Poder Legislativo en sus facultades de propuesta, al establecer la desgravación en el referido segundo artículo transitorio del Decreto impugnado.

No obstante lo anterior, como se ha venido fijando, el proceso legislativo para la fijación de los valores unitarios de suelo, que sirven de bases para la fijación del impuesto predial, es una facultad compartida de los diferentes entes de gobierno, en los que los Municipios a través de sus Ayuntamientos, suscriben en una primera instancia la propuesta que deberán de enviar al legislativo para que éste la apruebe mediante un proceso deliberativo, cuyo resultado no necesariamente debe ser igual a lo propuesto por los Ayuntamientos.

SEPTIMO.- El Gobernador del Estado de Nuevo León, al dar contestación a la demanda de controversia constitucional señaló, en esencia, lo siguiente:

No es cierto que el acto cuya invalidez se demanda, consistente en la promulgación y publicación del Decreto Número 166 sea inconstitucional.

El acto impugnado realizado por el Gobernador del Estado, tiene su fundamento en lo dispuesto por los artículos 68, 75, 77 y 85, fracción X de la Constitución de Nuevo León y fue emitido en absoluto respecto a las normas previstas tanto en la Constitución Federal como en la Constitución Política local, ya que el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo.

De lo anterior se desprende, que si lo que se reclama al Gobernador del Estado es la participación en el procedimiento legislativo que tuvo como consecuencia la expedición de la ley cuya invalidez se demanda, dicha participación se encuentra apegada a derecho.

Lo anterior, se robustece con el hecho de que en el presente caso, no se formula inconformidad alguna respecto de la actuación del titular del Poder Ejecutivo local en el procedimiento legislativo que concluyó con la emisión de la norma general impugnada.

Así pues, al ser constitucional el acto impugnado, procede determinar improcedente la presente acción e infundados los conceptos de invalidez hechos valer.

OCTAVO.- Por su parte, el Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León al contestar la demanda, adujo, en esencia, lo siguiente:

El acto de refrendo efectuado respecto de la promulgación y orden de publicación del Decreto Número 166, no contraviene en modo alguno el contenido de la Constitución Federal.

El acto de refrendo impugnado, encuentra fundamento en lo dispuesto por los artículos 77, 87, párrafo primero y 88 de la Constitución Política de Nuevo León y fue emitido con absoluto respeto y cumplimiento de las normas que rigen el procedimiento legislativo.

Al efecto, cabe destacar, que el Municipio actor, no formula inconformidad alguna respecto de la existencia de vicios en el procedimiento derivados de la actuación del Secretario General de Gobierno del Estado.

NOVENO.- Al contestar la demanda de controversia constitucional, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado manifestó lo siguiente:

En primer término, debe manifestarse que el Decreto Número 166 impugnado, no establece exención, minoración o subsidio alguno, ya que lo que se establece en los transitorios segundo y tercero, es una desgravación de los valores propuestos a fin de evitar impactar la economía de los ciudadanos, misma que se realizó conforme a derecho y siguiendo todos y cada uno de los requisitos constitucionales.

- Resulta infundado e inoperante el primer concepto de invalidez hecho valer por el Municipio de San Pedro Garza García, en el que se aduce que el Decreto Número 166 impugnado es violatorio del artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, en tanto establece exenciones respecto de contribuciones inmobiliarias.

Contrario a las argumentaciones expuestas por el Municipio actor, cabe mencionar, que el propio artículo 63 de la Constitución Política local, establece como facultad del Congreso, reformar y derogar las leyes en caso de ser necesario y determina que éste tiene la atribución de ejercer las facultades propias del cuerpo legislativo siempre y cuando no lo prohíba la Constitución.

Asimismo, es el propio artículo 115, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal, el que reconoce la facultad de las legislaturas de los Estados para establecer todo lo relacionado con las contribuciones municipales, incluidas aquellas de carácter inmobiliario.

De conformidad con lo anterior, destaca el hecho de que la reforma constitucional no otorgó potestad legislativa a los Ayuntamientos, dejando en manos de las Legislaturas Estatales, la facultad de aprobar las propuestas emitidas por los primeros, lo cual se vio reflejado en el citado artículo 63, fracción X, de la Constitución local, que establece que el Congreso de Nuevo León, a propuesta del ejecutivo estatal o de los ayuntamientos, fijará anualmente, las contribuciones y demás ingresos que deberán formar la Hacienda Pública estatal o municipal respectivamente, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.

Así pues, es evidente, que el Decreto Número 166 de ninguna manera violenta el sistema establecido en la fracción IV, del artículo 115 Constitucional. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro ***“PREDIAL MUNICIPAL. REFORMAS AL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDEACION 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 TRIBUTO SON DE EJERCICIO DISCRECIONAL, POR LO QUE SU OMISION NO CONSTITUYE UNA VIOLACION AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DEPRE PERJUICIO A LOS CONTRIBUYENTES.”***

De igual forma, el primer párrafo del artículo 119 de la propia Constitución local, determina que la Legislatura establecerá las contribuciones, aprovechamientos, productos, financiamientos y otros ingresos que formarán parte de la hacienda de los Municipios.

Es importante destacar, que el Municipio de San Pedro Garza García, se apoya en una interpretación equivocada del artículo 115 constitucional, ya que dicho artículo no prohíbe las exenciones en materia de contribuciones a la propiedad inmobiliaria (en caso de que la desgravación en cuestión se considere una exención), sino que la intención del legislador consiste en prohibir que se establezcan exenciones a favor de personas físicas o morales específicas o a instituciones oficiales o privadas en concreto, dado que se busca respetar el principio de generalidad propio de toda ley.

De una correcta interpretación, se desprende, que se permite el otorgamiento de exenciones justificadas, siempre que se establezcan considerando situaciones objetivas, de manera general y abstracta, ya sea por razones de justicia social, económicas, proporcionalidad, entre otras. Al efecto, debe tomarse en cuenta la tesis de jurisprudencia de rubro: **“PREDIAL. LAS EXENCIONES QUE ESTABLECE EL ARTICULO 155 DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL NO CONTRAVIENEN LO DISPUESTO EN EL PARRAFO SEGUNDO, FRACCION IV, DEL ARTICULO 122 CONSTITUCIONAL.”**

La propuesta del Municipio fue tomada en consideración, sin embargo, la misma fue modificada, debiendo recordar que la desgravación establecida es un beneficio justificado que se otorga en virtud de la situación objetiva que refleja intereses sociales o económicos de los ciudadanos. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro **“IMPUESTOS, EXENCION DE. ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE ESTABLECE CONSIDERANDO LA SITUACION OBJETIVA DE LAS PERSONAS EXENTAS (LEY DE INGRESOS Y LEY DE CATASTRO DEL ESTADO).**

- Resulta infundado el segundo concepto de invalidez, en que se reclama una supuesta violación al principio de reserva de ley.

En primer término, es necesario exponer lo que la doctrina y la Suprema Corte de Justicia han considerado sobre la reserva de ley.

Según la doctrina, la reserva absoluta aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal, en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso ya sea federal o local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes.

La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse, esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido.

La ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan una regulación independiente y no subordinada a la ley de origen, lo que supondría una violación a la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador.

Es claro que el principio de reserva de ley se vincula tanto a la administración, como al legislador, debido a que el mismo deviene de la Constitución y precisa, que el Estado o en el caso particular, los Municipios, sólo pueden ejercitar legítimamente sus potestades normativas por conducto del Poder Legislativo.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que en materia de legalidad tributaria, la reserva de ley es de carácter relativo, toda vez que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía.

Así, en tanto la reserva de ley en materia tributaria es de carácter relativa y aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo como son la tasa o la base, porque en muchas ocasiones como en el caso del impuesto predial, para cuantificar o calcular el hecho imponible es indispensable realizar operaciones, es permisible que tales elementos sean descritos de manera más exhaustiva a través de otras normas.

En el caso concreto, el artículo 21 bis-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado, establece la base del impuesto predial, señalando que lo constituye el valor catastral, mismo que se determinará de acuerdo a las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que establezca el Congreso del Estado mediante decreto a propuesta de los Ayuntamientos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Ley del Catastro del Estado.

Por tanto, la parte accionante se equivoca, pues si bien la parte del tributo debe estar establecida en una ley formal y materialmente legislativa, lo cierto es que los elementos que inciden en el cálculo de dicha base pueden estar establecidos en otro tipo de ordenamientos, como es el caso de los Decretos Legislativos en los que se establecen las tablas de valores de suelo y construcción.

Como se indicó, es en el artículo 17 de la Ley del Catastro, que se establece el procedimiento para determinar el valor catastral de los predios, por lo que las tablas de valores fijadas en el Decreto ahora impugnado, no vulneran el principio de reserva de ley.

Se concluye entonces, que lo previsto en el Decreto Número 166, no corresponde al establecimiento de una contribución o a un elemento de la propia contribución, sino a la aplicación de un procedimiento de desgravación al aumento de valor de suelo y construcción de los predios ubicados en el Municipio de San Pedro Garza García, mismo que fue propuesto por el propio Municipio y que fue aprobado pero de manera paulatina, aplicándose la desgravación ahora combatida a fin de no impactar la economía familiar. Al efecto, sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia de rubro **"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARACTER RELATIVO Y SOLO ES APLICABLE TRATANDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTIA DE LA CONTRIBUCION."**

La mecánica establecida en los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto impugnado no reforma ley tributaria alguna, lo que hace es ajustar una propuesta de aumento en los valores unitarios de suelo y construcción presentados por el Municipio actor, no debiendo pasar por alto que lo que presentaron fue una propuesta y no una imposición que debía ser autorizada en su totalidad.

El Congreso únicamente hizo uso de su potestad tributaria y estableció un mecanismo para la desgravación de los valores propuestos por el Ayuntamiento, por lo que el Decreto se emitió en cumplimiento de los artículos 63, fracciones I y X y 119 de la Constitución local.

- En su tercer concepto de invalidez, el promovente aduce que se afecta la facultad exclusiva de iniciar leyes fiscales municipales, al haber sido aprobados elementos y/o factores no propuestos por el Municipio.

Al efecto, no se ocasiona perjuicio jurídico alguno al Municipio actor, en tanto que la propia Constitución Federal fija la facultad de las legislaturas locales de establecer las tasas relativas a las contribuciones a la propiedad inmobiliaria.

Así pues, la validez del Decreto, no depende de que la iniciativa haya sido propuesta por el Ayuntamiento, situación que sí aconteció en la especie, tan es así que el propio Municipio reconoce que presentó su iniciativa, toda vez que fue respetado el contenido del artículo 115, fracción IV.

La parte actora pretende que el Ayuntamiento tenga facultades propias del órgano legislativo, sin embargo, de acuerdo con el principio de legalidad tributaria los elementos de las contribuciones deben estar establecidos por el Poder Legislativo.

- Con relación al cuarto concepto de invalidez, resultan inoperantes los argumentos en él expuestos, en tanto se estima que se vulneran los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Asimismo se expone la existencia de un trato inequitativo entre el Municipio de San Pedro Garza García y el de Monterrey, ya que, el promovente considera que a este último se le aprobaron los valores unitarios de suelo construcción sin prever desgravación alguna.

Contrario a su dicho, es preciso mencionar, que la propuesta presentada por el Municipio de Monterrey tampoco fue aprobada en su totalidad y que, el Congreso, en uso de su facultad, razonó y analizó las modificaciones que consideró necesarias a la propuesta.

Independientemente de lo anterior, la proporcionalidad radica en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, lo cual, contrario a lo que pretende el Municipio actor, ocurre claramente en el caso del impuesto predial. Así, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de reducidos recursos.

Existen varias formas de determinar la capacidad contributiva de los ciudadanos atendiendo a diversas características de las contribuciones a recaudar, en el caso particular, el Impuesto Predial es un impuesto real, el cual para determinar la capacidad contributiva se regirá por la riqueza reflejada como consecuencia de determinada actuación, en la especie, la propiedad o posesión de los predios, así como de las construcciones permanentes, edificadas sobre los predios, sin que sean relevantes para el mismo las características propias del sujeto pasivo o sus cualidades, pues atiende única y exclusivamente a las características del bien.

Por tanto, el hecho de que el Congreso local incluya un factor de desgravación a la tabla de valores de suelo y construcción propuestas por el Municipio, no quebranta el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que el hecho generador lo constituye la propiedad o posesión de los predios, así como de las construcciones permanentes edificadas sobre ellos, cuya base para el impuesto predial lo es el valor catastral.

Por su parte, resulta infundado el argumento relativo a que existe un trato desigual al no aplicar las desgravación a los nuevos fraccionamientos o a las inconformidades, toda vez que los particulares que se sientan violentados en sus garantías por la no aplicación de la desgravación podrán promover juicio de amparo o recurso de inconformidad previsto en el artículo 19 de la Ley del Catastro.

Respecto al reclamo de la supuesta inequidad recibida respecto del Municipio de Monterrey, deviene inoperante, en tanto que el promovente no acredita el menoscabo que percibe en su hacienda por tal aprobación. En el caso del impuesto predial, es claro que todas las personas que tengan una propiedad de características similares, guardan una situación de igualdad y, por ende, deben recibir el mismo trato, sin embargo, es lógico que no puede darse el mismo trato a Municipios que difieren en sus características particulares.

Por último, aduce la parte accionante, que resulta carente de justificación la decisión de negar la aprobación de los valores propuestos y que no se establecieron argumentos suficientes para aprobar la desgravación establecida en los transitorios segundo y tercero, lo que, a su juicio, vulnera el principio de razonabilidad.

Al respecto, en primer término, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que los dictámenes en que se exponen los razonamientos y fundamentos que motivaron un decreto o ley, no son un acto definitivo que pueda ser materia de una controversia constitucional, motivo por el cual debe ser declarado inoperante el referido argumento de invalidez. Sirve de apoyo lo establecido en la tesis de jurisprudencia de rubro **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTAMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO."**

De lo citado con antelación, se pueden advertir claramente los motivos y fundamentos que tomó el cuenta el Congreso del Estado, tanto para no aceptar la revalorización de algunas regiones, como para aplicar una desgravación, observando preponderantemente, la búsqueda de protección de la economía familiar y el impacto social derivado del aumento de los valores que inciden en las contribuciones que los ciudadanos están obligados a cubrir, sobre todo cuando la situación económica por la que atraviesa el país es difícil.

Debe recordarse, que las exposiciones de motivos, los dictámenes, las propuestas, entre otros, no condicionan la potestad tributaria del legislador y, por ende, éste puede apartarse de la propuesta presentada en la iniciativa respectiva, sin necesidad de exponer las razones que tuvo para ello, puesto que la motivación de una norma tributaria está inmersa en el propio fin que persigue la contribución que es el de destinarla al gasto público en beneficio de la colectividad. Sirve de apoyo la tesis de rubro **"PREDIAL. EL HECHO DE QUE EN LA EXPOSICION DE MOTIVOS RESPECTIVA NO SE HAYAN PRECISADO LAS RAZONES POR LAS QUE SE INCREMENTARON LOS VALORES UNITARIOS DEL SUELO PARA EFECTOS DEL IMPUESTO RELATIVO, SIN ATENDER A UN REFERENTE ECONOMICO DETERMINADO, NO VIOLA LA GARANTIA DE LEGALIDAD (LEGISLACION VIGENTE EN 2008)."**

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

El artículo 115 de la Constitución Federal, regula el marco relativo a la facultad de iniciativa de los Municipios en materia de ingresos municipales, dividiendo las atribuciones entre éstos y los Estados en cuanto al proceso de regulación de 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; los primeros tienen la competencia para proponerlos y las legislaturas, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos. Al efecto, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado, dando lugar a la tesis P./J. 124/2004 de rubro **"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."**

Así pues, el 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.

En tal virtud, a fin de estar en condiciones de valorar si, en el caso particular, el Congreso local, al emitir el decreto impugnado, cumplió con el principio de motivación objetiva y razonable, se hace necesario acudir a los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia en la controversia constitucional 13/2006, promovida por el Municipio de Querétaro, Querétaro, con base en los cuales se determinará (i) si el Legislativo local se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio accionante, (ii) si se expuso una base objetiva y razonable para hacerlo, (iii) si el Municipio planteó motivos sobre la pertinencia de su propuesta y, (iv) si en atención a lo anterior, resolvió alejarse de la iniciativa.

De las documentales que conforman el expediente, se desprende, que, en efecto, el Congreso del Estado de Nuevo León se apartó de la propuesta hecha por el Municipio de San Pedro Garza García, excluyendo la aprobación de los valores de las siguientes colonias:

- a) El Obispo
- b) Revolución 1er Sector
- c) Revolución 2do Sector
- d) Revolución 3er Sector
- e) Revolución 4o. Sector
- f) Revolución 5o. Sector
- g) Zona Revolución
- h) San Pedro 400
- i) Unidad Habitacional San Pedro
- j) Villas del Obispo

Se ha reconocido, respecto del proceso legislativo relativo al impuesto predial, que la propuesta de los ayuntamientos tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas locales y que toda vez que se trata de un impuesto reservado a las haciendas municipales es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si se proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia de rubro ***“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).”***

En el caso, frente a las consideraciones del Municipio accionante para proponer actualizaciones a la tabla de valores unitarios, el Congreso del Estado, esencialmente fundó su decisión con el argumento de que algunas colonias que componen el Municipio de San Pedro Garza García son de bajos recursos, por lo que debían ser excluidas del proyecto del promovente.

Al efecto, no se aprecia en el dictamen emitido por la Comisión Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal del Congreso de Nuevo León, que, al apartarse de la propuesta del Municipio actor, se base en un estudio técnico que se contraponga con los exhibidos por este último.

Los argumentos del Congreso, no son objetivos, pues sólo parten de apreciaciones que no cuentan ni con sustento técnico ni razonable.

La parte actora, manifestó que no se debe olvidar que con el impuesto predial se pagan servicios públicos fundamentales y la propia operación de la función pública y que éste es el principal impuesto municipal, por lo que la propuesta de actualización de las tablas de valores unitarios de suelo se basa en la realidad inmobiliaria que impera en el Estado.

Las razones que otorga el Congreso, no pueden considerarse como una justificación objetiva y razonable que lleve a la modificación de la propuesta del Municipio, pues, si el proyecto de referencia se apoyó en un dictamen técnico, también lo debió haber sido su modificación, lo cual no sucedió en el caso que nos ocupa pues el Congreso local sólo justificó su actuar con el argumento de que algunas colonias son consideradas de escasos recursos.

En tales circunstancias, se desprende que la propuesta del Municipio no fue atendida del todo, en tanto si bien se concedió su actualización de manera parcial y consideró excluir ciertas colonias por ser de escasos recursos, lo cierto es que el Congreso local no aportó argumentos suficientes para explicar la racionalidad de su actuación.

Por lo anterior, se colige que la legislatura local, no dio respuesta a la propuesta del Municipio de manera objetiva y razonable, atendiendo a los argumentos expuestos por éste para sostener la viabilidad de su proyecto, por lo que procede declarar fundada la controversia constitucional por cuanto a la no aprobación de los valores unitarios de suelo correspondientes a las colonias referidas con anterioridad.

Por su parte, en cuanto al argumento del Municipio actor en el sentido de que el Decreto Número 166 impugnado contempla exenciones de impuestos, la suscrita considera que el mismo resulta infundado, pues, en realidad, de lo que se trata es de una desgravación de manera paulatina a los predios de tipo habitacional y de los diversos a éstos, lo cual no implica que se esté exentando del mismo, pues, debe recordarse que las tablas de valores constituyen la base del impuesto predial, además de que la propuesta del Municipio actor incluye esa desgravación aunque no de manera paulatina.

DECIMO PRIMERO. Sustanciado 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 San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha 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.

Del análisis integral de la demanda, se desprende que el Municipio actor impugna el Decreto Número 166, publicado el veintinueve de diciembre de dos mil diez en el Periódico Oficial de la Federación, a través del cual se aprueban los valores unitarios de suelo derivados de los nuevos fraccionamientos, inconformidades, así como la revalorización a diversas regiones, propuestos por el Municipio de San Pedro Garza García para el ejercicio fiscal dos mil once, a fin de que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, específicamente, por cuanto hace a la aprobación de los valores de suelo de las colonias, (i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2o. Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo, todas ellas pertenecientes a la región veinticinco del Municipio de San Pedro Garza García, hecha en términos distintos a los propuestos por él y, al establecimiento en los artículos segundo y tercero transitorios, de desgravaciones a los predios de tipo habitacional y no habitacional que hubieren sufrido incremento en el impuesto a pagar del año dos mil a dos mil once.

Como se advierte, en el caso se impugnan normas generales, por lo que, a efecto de determinar la oportunidad de su impugnación debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que dispone lo siguiente:

“ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia (...).”

Del numeral transcrito se desprende, que tratándose de normas generales, la ley prevé dos momentos distintos para su impugnación, a partir de su publicación, o bien, del primer acto de aplicación, como lo señala la jurisprudencia P./J. 29/97 siguiente:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de normas generales en la vía de controversia constitucional, puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación; y, 2) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida. Con base en la citada disposición legal, los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, ya que pueden hacerlo con motivo de su publicación, o

del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante; de esto se sigue que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de Justicia decretara el sobreseimiento por la improcedencia de la controversia constitucional, fundada en que se promovió fuera del plazo de treinta días posteriores a la publicación de la norma general respectiva, aquel mismo órgano de poder estaría en aptitud jurídica de ejercer válidamente, con posterioridad, la acción de controversia constitucional para impugnar la referida norma, si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación.” (Tesis P./J. 29/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, mayo 1997, p. 56)

Ahora, si el Decreto Número 166 impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León Número 173, el veintinueve de diciembre de dos mil diez (fojas sesenta a ochenta y nueve del expediente), el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del lunes tres de enero de dos mil once, al lunes catorce de febrero del mismo año.

Al efecto, deben descontarse en el cómputo, los días treinta y treinta y uno de diciembre de dos mil diez, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia; uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de enero, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete por corresponder a sábados y domingos; así como el siete de febrero de dos mil once; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la materia, el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 2/2006 de treinta de enero de dos mil seis del Tribunal Pleno, en relación con el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.

En el caso, si la citada demanda se presentó el seis de enero de dos mil once, como se advierte de los sellos que obran al reverso de la foja diecisiete del expediente, es evidente que se promovió oportunamente.

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 la presente controversia constitucional, promovió la demanda el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, por conducto de Mauricio Fernández Garza e Hiram Luis de León Rodríguez, quienes se ostentaron, respectivamente, como Presidente y Síndico Segundo del Ayuntamiento de ese Municipio, carácter que acreditaron con copia certificada del ejemplar del Periódico Oficial de la entidad de diecisiete de julio de dos mil nueve, en que se publicó el acta circunstanciada de la sesión permanente de cómputo para la renovación del Ayuntamiento del Municipio actor, mediante la cual se declara electa la planilla postulada por el Partido Acción Nacional por el periodo comprendido del treinta y uno de octubre de dos mil nueve al treinta de octubre de dos mil doce, en la que aparecen los promoventes como Presidente Municipal y Síndico Segundo.

Al efecto, los artículos 14, fracción I, 27, primer párrafo, y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, disponen:

“ARTICULO 14.- El Ayuntamiento se integra con los siguientes miembros:

I.- Un Presidente Municipal, representante del Ayuntamiento, responsable directo de la Administración Pública Municipal y encargado de velar por la correcta ejecución de los Programas de Obras y Servicios.

(...)”

“ARTICULO 27.- El Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones: (...)”

“ARTICULO 31.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o en su caso del Síndico Segundo:

(...)”

II.- Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y Cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio conjuntamente con el Presidente Municipal.”

De acuerdo con las disposiciones transcritas, el Presidente y el Síndico Segundo, cuentan con la representación del Municipio y, por tanto y tienen legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia de rubro:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENE EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SINDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACION DEL ESTADO DE NUEVO LEON). De conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 8o. del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, ambos ordenamientos del Estado de Nuevo León, el presidente municipal del Ayuntamiento tiene la representación de éste y, por su parte, el síndico tiene la facultad de intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio, conjuntamente con el presidente municipal. Por tanto, ambos funcionarios tienen facultades para representar al Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, para el efecto de ejercer en su nombre una acción de controversia constitucional.” (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno, Tomo V, junio de 1997, tesis P./J. 44/97, página 418.)

Al efecto, debe desestimarse la causal de improcedencia hecha valer por el Gobernador y el Secretario General de Gobierno, consistente en la falta de legitimación procesal del Presidente Municipal y del Síndico Segundo que signaron la demanda en representación del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, por no haber acreditado que la decisión de promover la controversia constitucional haya surgido de una decisión colegiada del Ayuntamiento.

Como se indicó anteriormente, los artículos 14, fracción I, 27, primer párrafo, y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, confieren al Presidente Municipal y al Síndico Segundo la representación jurídica del Ayuntamiento en la controversia constitucional, sin que se establezca formalidad alguna con relación a la existencia previa del acuerdo del Ayuntamiento para llevar a cabo tal representación, de lo que se sigue que los funcionarios mencionados, en uso de las atribuciones que las normas citadas les otorgan, pueden promover la controversia constitucional, sin requerir la previa autorización o acuerdo del Ayuntamiento.

No obsta a lo anterior, lo dispuesto en los artículos 10, 32 y 35 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, a que alude el Congreso demandado, en los que pretende sustentar la falta de legitimación de los promoventes aduciendo la inexistencia del acuerdo del Cabildo.

Tales disposiciones se refieren medularmente al Ayuntamiento como cuerpo colegiado deliberante y autónomo y como órgano de representación del Municipio, así como a las sesiones que deberá celebrar para resolver los asuntos que le corresponden y las mayorías a obtener en las votaciones relativas, por lo que se relacionan específicamente con los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio, como son la emisión de ordenanzas, la toma de acuerdos administrativos, la prestación y vigilancia de servicios públicos, etcétera; pero no pueden ser base para estimar que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo, que legalmente tienen la representación jurídica del Ayuntamiento, queden obligados a recabar el previo acuerdo de sus integrantes para ejercer esa representación.

Cabe destacar, que la legitimación procesal del Presidente Municipal y del Síndico de los Ayuntamientos del Estado de Nuevo León para promover controversias constitucionales sin requerir el acuerdo previo del Ayuntamiento, fue reconocida por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 2/95, en sesión de trece de mayo de mil novecientos noventa y siete, en los términos siguientes:

“(…) De los numerales antes transcritos se advierte que el Presidente Municipal y el Síndico tienen facultades para representar legalmente al Ayuntamiento y, por ende, para ejercitar la presente acción en representación del Municipio, destacándose que no existe disposición que requiera acuerdo previo del Ayuntamiento para que dichas autoridades puedan promover en esta vía.”

Al efecto, resultan aplicables analógicamente las tesis jurisprudenciales P./J. 22/97 y P./J. 52/2000 cuyos rubros, respectivamente son los siguientes: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SINDICOS TIENEN LEGITIMACION PROCESAL PARA PROMOVERLA A NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO, SIN REQUERIR SU ACUERDO PREVIO (LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).”** y **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SINDICO UNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACION PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACION, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO.”**

De lo anterior se desprende, que, conforme a la legislación local, tanto el Presidente Municipal como el Síndico Segundo del Municipio de San Pedro Garza García, poseen la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerles legitimación para interponer el presente juicio.

CUARTO.- Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción.

Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional las siguientes:

- 1.- El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.
- 2.- El Gobernador del Estado de Nuevo León.
- 3.- El Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León.
- 4.- El Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León.

Los artículos 10, fracción II y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, establecen:

“ARTICULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las 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; (...).”

“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.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; (...).”

1. Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.- En el caso, el Poder Legislativo compareció a juicio por conducto de la Diputada Josefina Villarreal González, quien se ostentó como Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, lo que acredita con el original del Periódico Oficial local, Número 118, publicado el tres de septiembre de dos mil diez.

Al efecto, el artículo 60, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 60.- Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

I.- Del Presidente:

(...)

c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado;

(...).”

En consecuencia, deben reconocerse facultades legales al Presidente de la Mesa Directiva para representar al Congreso del Estado de Nuevo León en el presente juicio y a este último para comparecer a juicio al haber expedido la norma impugnada.

2. Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.- Por cuanto hace al Poder Ejecutivo, comparece Hugo Alejandro Campos Cantú, quien acreditó su carácter de Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Nuevo León, con la copia certificada del nombramiento expedido por el Gobernador de la entidad (foja ciento ochenta del expediente) y que cuenta con legitimación para contestar la demanda en representación del Poder Ejecutivo de la entidad en términos de lo dispuesto en los artículos 81 de la Constitución local, 18, fracción XIV y 34, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, que a la letra disponen:

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON

“ARTICULO 81.- Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se titulará Gobernador del Estado.”

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO

“ARTICULO 18.- Para el estudio y despacho de los asuntos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo las siguientes dependencias:

(...)

XIV. Consejería Jurídica del Gobernador.

(...).”

“ARTICULO 34.- A la Consejería Jurídica del Gobernador, que estará a cargo de un Consejero Jurídico del Gobernador, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

IX. Representar jurídicamente al Gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que éste sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;

(...).”

Conforme a las normas transcritas, el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León se deposita en el Gobernador, el que se auxilia, entre otras dependencias, por la Consejería Jurídica facultada para representarlo en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales previstas en el numeral 105 de la Constitución Federal, además dicho Poder tiene legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional, al haber sido quien promulgó la disposición general impugnada.

3. Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León.- Con relación al Secretario General, signa la contestación de la demanda ostentándose con el referido cargo, Javier Treviño Cantú, quien exhibe para acreditar ese carácter, copia certificada del nombramiento que le fue otorgado por el Gobernador Constitucional de la entidad. (Foja ciento noventa y uno del expediente).

Al respecto, el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León establece:

“ARTICULO 8.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones que expida el Gobernador del Estado deberán ser firmados por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del despacho a que el asunto corresponda, o por quienes deban sustituirlos legalmente, y sin este requisito no surtirán efecto legal alguno.”

Del precepto transcrito, se desprende que para su validez todos los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones del Gobernador del Estado, deberán estar firmados por el Secretario General de Gobierno de la Entidad y por el Secretario del Despacho que corresponda. Por lo tanto, es inconcuso que el citado acto a cargo del referido Secretario de Gobierno, reviste autonomía y trae por consecuencia que deba considerarse que el mismo cuenta con la legitimación necesaria para comparecer como parte demandada en la presente controversia.

Igual conclusión debe aplicarse respecto del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León al haber intervenido en el refrendo del decreto impugnado, por quien, con base en lo dispuesto en el artículo 6o. del Reglamento interno de dicha Secretaría comparece Eugenio Valdés Adamchik, Consejero Jurídico de la misma. El referido precepto a la letra, establece lo siguiente:

“ARTICULO 6o. Los Titulares de las Subsecretarías y el Consejero Jurídico tendrán las siguientes facultades:

I. Representar, en el ámbito de su competencia, al Secretario, a la Secretaría y a las unidades administrativas, en toda clase de juicios y controversias en los que éstos sean parte, pudiendo allanarse y transigir, sin más limitación que las señaladas por las leyes que resulten aplicables; (...).”

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, de rubro y contenido siguientes:

“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.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, septiembre 2001, tesis P./J. 109/2001, página 1104.)

QUINTO.- Al no existir alguna otra causa de improcedencia que aleguen las partes o que, de oficio, advierta este Alto Tribunal, se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados.

SEXTO.- Enseguida se analizarán los conceptos de invalidez planteados.

De los conceptos de invalidez planteados en la controversia constitucional que nos ocupa, se desprende que el Municipio actor solicita se declare la invalidez del Decreto Número 166, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintinueve de diciembre de dos mil diez, mediante el cual, se aprueban los valores unitarios del suelo derivados de los nuevos fraccionamientos, inconformidades, así como la revalorización a diversas regiones, a fin de que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, específicamente porque viola el artículo 115, fracción IV, al afectar la potestad exclusiva municipal de proponer los valores unitarios del suelo y las construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, por las siguientes razones:

- Al aprobar valores unitarios de suelo distintos a los propuestos por el Municipio respecto de las colonias, (i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo, todas ellas pertenecientes a la región veinticinco del Municipio de San Pedro Garza García, sin que el Congreso hubiere motivado razonadamente las bases de tal decisión, y;

- Al determinar en sus artículos segundo y tercero transitorios, una desgravación a los predios de tipo habitacional y no habitacional que hubieren sufrido incremento en el impuesto a pagar del año dos mil a dos mil once.

A efecto de resolver la cuestión que se plantea, se estima necesario transcribir el contenido del artículo Quinto Transitorio de la reforma de treinta de julio de mil novecientos noventa y nueve a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en seguida, hacer referencia al artículo 115 constitucional que regula el marco relativo a la facultad de iniciativa de los Municipios en materia de ingresos municipales:

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

Por su parte, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece al efecto, lo siguiente:

“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 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; (...).”

Derivado de lo anterior, esta Corte ha señalado que la Constitución Federal 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 y que los primeros, poseen competencia constitucional para proponerlos, mientras que las Legislaturas de los Estados, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Como se señala en la siguiente tesis:

“HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACION. 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, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí 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 el caso de que se aparte de la propuesta municipal.” (Tesis P./J. 111/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, t. XXIV, octubre 2006, p. 1129).

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, al resolver la controversia constitucional 14/2004, este Alto Tribunal 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 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.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis P./J. 124/2004 y P./J. 112/2006 de rubro y contenido siguientes:

“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.” (Tesis P./J. 124/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, t. XX, diciembre 2004, p. 1123)

“HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACION CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de 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, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: “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.”, las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a 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, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.” (Tesis P./J. 112/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, t. XXIV, octubre 2006, p. 1129).

Al efecto, debe manifestarse, que existen determinados principios que rigen la hacienda municipal, en términos de lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se ha señalado en la tesis 1ª. CXI/2010, de la Primera Sala, que este Pleno comparte, y cuyo texto es el siguiente:

“HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria - como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los municipios 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; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan 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, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.” (Tesis 1a. CXI/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, t. XXXII, noviembre 2010, p. 1213)

Destacan dos principios que conviene tomar en cuenta; (i) el principio de reserva a los Municipios de determinadas fuentes de ingreso y, (ii) el principio de libre administración que se aplica a parte de los recursos que integran la hacienda municipal; el primero, conforme al cual, se aseguran ciertas fuentes de ingreso a los Municipios para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades, especificándose en el texto del precepto referido una serie de conceptos de ingreso que deben necesariamente percibir, en su integridad, así como garantías para evitar que la Federación y los Estados disminuyan o deterioren de algún modo esta percepción, mientras que el segundo permite, que los Municipios administren libremente los recursos activos o pasivos que forman parte de su hacienda municipal, los cuales provienen de distintos rubros.

Es pertinente apuntar, que fue en virtud de la reforma de mil novecientos ochenta y tres a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se logró consolidar, que los Municipios administraran libremente su hacienda municipal y, que ésta se integrara con los bienes que les pertenecieran, así como con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establecieran a su favor y, en todo caso, con:

- a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora o 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 las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P./J. 6/2000 de rubro, ***"HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)."***

Respecto a los ingresos que derivan de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria y los que provienen de la prestación de servicios públicos a su cargo, el propio artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, por una parte, que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer esas contribuciones, ni concederán exenciones en relación con las mismas y, por la otra, que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a dichas cuestiones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Ahora bien, como se mencionaba anteriormente, la aprobación de valores unitarios de suelo, responde a un procedimiento legislativo distinto al ordinario; ya que, 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 que nos ocupa, 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, por lo que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, pues, 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.

Así pues, 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.

En orden a lo anterior y con base en lo resuelto en las diversas controversias constitucionales 13/2006 y 15/2006, en que esta Suprema Corte de Justicia determinó, que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes, se analizará si, en el caso, el Congreso del Estado de Nuevo León motivó racionalmente los cambios realizados a la propuesta original del Municipio.

Tales ejes corresponden a, i) El grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio y; ii) La existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, entendiéndose por cada uno lo siguiente:

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

El primer elemento articulador, permite observar, el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio; así, en la medida en que éste argumente respecto de 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.

De conformidad con 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:

Ausencia de motivación. Aun cuando los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas, éste no es un requisito constitucional y por tanto, un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio, sin embargo, ello tampoco implica que deba ser exigida una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios. En estas circunstancias, el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

Motivación básica. 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, en tanto que la motivación ofrecida a través de dichos argumentos, sea elemental o limitada, habrá aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo.

Motivación técnica. Al formularse iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico que justifica los elementos de la propuesta, el Congreso del Estado se ve obligado a desvirtuar, con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la iniciativa del Municipio y la necesidad de apartarse de ella. Al efecto, este Alto Tribunal ha previsto las acotaciones siguientes:

a) El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, por lo que debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad.

b) No obstante lo anterior, la labor de la revisión se centrará en 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 sería motivo de invalidez a menos que se detectare su arbitrariedad, cuestión que se construye caso por caso.

Así pues, en casos como el que nos ocupa, se exige un procedimiento de discusión y decisión que muestre una interacción sustantiva, y no meramente formal entre los ayuntamientos y las legislaturas, por lo que nos encontramos ante una facultad de iniciativa reforzada, cuya peculiaridad radica en que la propuesta del Municipio correspondiente, sólo puede ser modificada sobre la base de un proceso de reflexión apoyado en argumentos que posean una base objetiva y pública.

Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso local deberá darse, fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva Comisión de dictamen legislativo, pues como se ha manifestado en otras ocasiones, no escapa a esta Suprema Corte que la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de ley municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos estatales, debiendo destacar, que el trabajo de las Comisiones legislativas, favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento de materias específicas.

Sirven de apoyo a lo anterior las tesis de jurisprudencia P./J. 113/2006 y P./J. 114/2006 de contenido siguiente:

“HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACION EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ESTE, SON PARAMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACION ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con 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, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba 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, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o 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 cuyo caso, 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; y, 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 argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.” (Tesis 113/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, octubre 2006, p. 1127)

“HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACION EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ESTE, SON CRITERIOS DE CARACTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACION

DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES. *El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, 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.* (Tesis P./J. 114/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, febrero 2000, p. 1126)

También es necesario al caso, atender que, como se dijo en la diversa contradicción de tesis 17/2003-PL, el impuesto predial ha sido definido en el Diccionario Jurídico Mexicano de la Universidad Nacional Autónoma de México, como *“el gravamen que recae sobre la propiedad y posesión de los bienes inmuebles”* y, en el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México como *“aquel gravamen que recae sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles”*.

Así pues, el impuesto predial ha sido clasificado como un gravamen directo, en virtud de que no puede trasladarse a terceras personas, al ser el poseedor o propietario del inmueble el que se encuentra obligado a pagarlo; real, debido a que grava valores económicos que tienen su origen en la relación jurídica que se establece entre una persona (poseedor o propietario) y una cosa o un bien (suelo o éste y las construcciones adheridas a él) y; local, ya que es el Municipio, el orden de gobierno que se encarga de su recaudación y control.

En México se estableció que fuera el Municipio el encargado de la recaudación, control y administración del impuesto predial, constituyéndose dicho gravamen en una de las principales fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.

Asimismo, tratándose de la regulación legal del impuesto predial, este Alto Tribunal ha reconocido que la propuesta de los Ayuntamientos tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales y que, toda vez 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. Lo anterior es confirmado por la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004 que se transcribe enseguida:

“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.” (P./J. 122/2004, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XX, diciembre de 2004, página 1124.)

Así pues, bajo estos parámetros, debe determinarse si en el caso, 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.

Para ello, es necesario considerar en primer lugar, el contenido de la propuesta hecha por el Municipio de San Pedro Garza García en relación con las tablas de valores unitarios de suelo, así como el dictamen y la aprobación hechos por el Congreso del Estado de Nuevo León.

Al efecto, en sesión extraordinaria de Cabildo de cinco de octubre de dos mil diez, el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, sometió a consideración los valores catastrales (unitarios) de suelo a aplicarse en el Municipio durante el ejercicio fiscal de dos mil once.

De lo asentado en la correspondiente Acta de Cabildo Número 29 (foja noventa del cuaderno de pruebas presentado por el Poder Legislativo) se advierte que, en dicha sesión se manifestó, en relación a lo que al caso interesa, lo siguiente:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 36 del Reglamento para el Gobierno Interior de este Republicano Ayuntamiento pongo a consideración de ustedes el: --
- ORDEN DEL DIA: --- 1) Lista de asistencia y declaración de quórum. --- 2) Lectura y aprobación del Orden del día. --- 3) ASUNTO UNICO: “Valores Catastrales (Valores Unitarios) de Suelo a Aplicarse en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, durante el Ejercicio Fiscal del año 2011”. --- 4) Clausura. ---
(...) --- Los suscritos integrantes de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, con fundamento en lo establecido por los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, tenemos a bien someter al pleno, DICTAMEN DE VALORES CATASTRALES (VALORES UNITARIOS) DE SUELO A APLICARSE EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCIA, NUEVO LEON, DURANTE EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2011; mismos que se dividen de la siguiente manera: A) Actualización de valores unitarios de suelo ya existentes; B) Valores unitarios de suelo para nuevos fraccionamientos, urbanizaciones o desarrollos en regímenes de propiedad en condominio; y C) Valores de Inconformidades presentadas ante la Junta Municipal Catastral. Lo anterior con el propósito de que previa revisión, estudio y análisis del mismo, éste Republicano Ayuntamiento lo apruebe, y se sirva ordenar se turne al Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, para la consideración de aquel cuerpo colegiado; ello en cumplimiento a lo establecido por los artículos 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 119 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y el 20 de la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León. --- FUNDAMENTACION JURIDICA: --- El presente dictamen tiene su fundamentación jurídica en lo señalado por los artículos 115 fracción IV inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 119 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 7, 17, 19, 20, 22

y 23 de la Ley del Catastro de Nuevo León; artículo 21 bis-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; 9° del Reglamento de la Ley del Catastro; 30 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León; 60 fracción II, 61 fracción II y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León. --- ANTECEDENTES: --- PRIMERO: Durante el mes de Marzo del presente año 2010 el Municipio de San Pedro Garza García celebró contrato de prestación de servicios con las personas morales denominadas “Colegio Mexicano de Valuación de Nuevo León, A.C.” y el “Colegio de Valuadores de Nuevo León, A.C.”; que son los dos órganos colegiados de valuación mas antiguos y de mayor reconocimiento en Nuevo León y en el país; ello a efecto de que procedieran a realizar un estudio de los valores catastrales de suelo del Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León. Derivado de ello se realizó una revisión exhaustiva por parte de estos dos órganos, tanto en campo como en la revisión de planos, fotografías, valores de operaciones y demás requisitos que la valuación catastral requiere, todo ello conforme a lo establecido por metodologías previamente consensadas y aprobadas por la Junta Municipal Catastral y establecidas en el artículo 17 del Reglamento de la Ley del Catastro. Aprobándose por la Junta Municipal Catastral los valores que arrojaron dichos estudios. --- SEGUNDO: Además durante el presente ejercicio fiscal de 2010 fueron turnados a la Junta Municipal Catastral los expedientes de los nuevos fraccionamientos, urbanizaciones y desarrollos en regímenes de propiedad en condominio; ello para el efecto de que se les asignara un valor que sirviera de base para el cálculo del impuesto predial. --- TERCERO: Por último, también fueron presentados escritos de inconformidad por parte de contribuyentes particulares que no estaban de acuerdo con los valores que se habían asignado a sus inmuebles y a los cuales la Junta Municipal Catastral les había otorgado la razón resolviendo favorablemente sus inconformidades. --- CUARTO: Los valores catastrales (valores unitarios de suelo) que se presentan fueron calculados tomando como base lo señalado en los artículos 7, 19 y 23 de la Ley del Catastro del Estado y el diverso artículo 17 de su Reglamento; además estos fueron revisados por la Junta Municipal Catastral en las diversas sesiones que se llevaron a cabo durante el año, misma que determinó emitir opinión favorable a dichos valores; para luego turnarlos para su aprobación por el Republicano Ayuntamiento y posterior envío al Honorable Congreso del Estado. --- CONSIDERANDO: --- A) Respecto de la actualización de los valores unitarios de suelo ya existentes: --- 1. Que la Junta Municipal Catastral, de acuerdo a lo establecido en los artículos 22 y 23 de la Ley del Catastro del Estado, 9° y 17 de su Reglamento, ha emitido opinión favorable respecto de: La actualización de valores unitarios de suelo ya existentes; y también de los valores unitarios de suelo para nuevas colonias, fraccionamientos y condominios; y los valores de las inconformidades que fueron presentadas por contribuyentes, desahogadas y resueltas por la Junta Municipal Catastral. --- 2. Que en el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 119 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, se establece que los Ayuntamientos; en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado 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. --- 3. Que en el artículo 7o. de la Ley del Catastro del Estado vigente, y el correlativo artículo 9o. fracción I de su Reglamento, se establece que la Junta Municipal Catastral se encargará de emitir opinión sobre los estudios de valores unitarios del suelo y construcciones realizados o contratados por el Municipio que el Ayuntamiento propondrá al Congreso para su aprobación. --- 4. Que el artículo 9º. fracción V del Reglamento de la Ley del Catastro a la letra establece que: “La Junta Municipal Catastral tendrá las siguientes atribuciones: ...V. Tratándose de nuevos valores catastrales o modificaciones a los valores existentes, deberá remitirlos a mas tardar la segunda quincena de septiembre del año calendario a la Tesorería Municipal, para que ésta a su vez los presente al R. Ayuntamiento y posteriormente al Congreso del Estado, en los términos establecidos en el

Artículo 20 de la Ley del Catastro. --- 5. Que así mismo la referida Ley del Catastro establece en su artículo 20 que, "Los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán formular la propuesta de valores unitarios del suelo y construcciones que someterán al Congreso del Estado". "La referida propuesta de valores, deberá presentarse para consideración del Congreso a más tardar durante la segunda quincena del mes de octubre del año de que se trate. Los valores aprobados por el Congreso entrarán en vigor al inicio del ejercicio fiscal del siguiente año y su vigencia será indefinida". "A falta de nueva propuesta de valores unitarios de suelo o de valores unitarios de construcción, se aplicará lo dispuesto por el último párrafo del artículo 21 Bis 2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León". Por su parte, el artículo 21 Bis 2 de la referida Ley de Hacienda, establece a la letra: "La base del impuesto será el valor catastral de los predios que se determinará aplicando, para cada predio, las tablas de valores unitarios del suelo o en su caso de construcción aprobadas por el Congreso del Estado a propuesta de los Ayuntamientos, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Catastro del Estado". "A falta de actualización de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción éstas se ajustarán conforme a los porcentajes que autorice el Congreso del Estado". --- B) Respecto de los valores unitarios de suelo para nuevos fraccionamientos, urbanizaciones o desarrollos en regímenes de propiedad en condominio: --- 1. Que a los nuevos fraccionamientos, urbanizaciones y desarrollos en regímenes de propiedad en condominio que aun no están considerados dentro del padrón catastral y que tampoco cuentan con un valor catastral que sirva de base para el cálculo del impuesto predial que sus propietarios deberán pagar, se les fija un valor por la Junta Municipal Catastral, ello de conformidad con lo establecido por el artículo 23 de la Ley del Catastro y el diverso artículo 9o. fracción III del Reglamento de la Ley del Catastro. --- C) Respecto de los valores derivados de inconformidades presentadas por contribuyentes y desahogadas y resueltas por la Junta Municipal Catastral: --- 1. Que diversos contribuyentes, en uso del derecho de inconformarse que les confiere el artículo 19 de la Ley del Catastro y conforme al diverso artículo 9º fracción II de su Reglamento, han promovido escritos de inconformidad con el fin de que el valor que se les asignó a su propiedad sea reconsiderado, dictaminándose resoluciones a su favor por parte de la Junta Municipal Catastral de San Pedro Garza García N.L.; las cuales han tenido por resultado la revalorización de los valores unitarios del suelo aplicables a sus inmuebles. --- Por lo expuesto los integrantes de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, de acuerdo con lo establecido por el Reglamento para el Gobierno Interior del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León en sus artículos 60 fracción II, 61 fracción II y 63, tienen a bien someter a la consideración de este cuerpo colegiado, la aprobación en su caso, de los siguientes: --- A C U E R D O S: --- PRIMERO: Se aprueban los valores resultantes de la actualización de los valores unitarios de suelo aplicables a los terrenos ubicados en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, de los cuales previamente se emitió opinión favorable por la Junta Municipal Catastral, conforme a lo siguiente: --- **VALORES CATASTRALES UNITARIOS POR METRO CUADRADO DE TERRENO PARA EL 2011 --- (...) --- Región 25 ---**

COLONIA VALOR	X M2
El Obispo	\$1,500.00
Revolución 1er. Sector	\$1,500.00
Revolución 2do. Sector	\$1,500.00
Revolución 3er. Sector	\$1,500.00
Revolución 4to. Sector	\$1,500.00
Revolución 5to. Sector	\$1,500.00
Zona revolución	\$1,500.00

San Pedro 400	\$1,500.00
Unidad Habitacional San Pedro	\$1,500.00
Villas del Obispo	\$1,500.00
Vista Montaña 1er. Sector	\$1,500.00
Vista Montaña 2do. Sector	\$1,500.00
Vista Montaña 3er. Sector	\$1,500.00

(...) --- M2 significa metro cuadrado. --- Los valores se consideran como un valor de zona, con excepción de los predios que tengan frente a una Avenida o calle con valor diferente al de la zona. --- SEGUNDO: Se aprueban los valores unitarios de suelo aplicables para nuevos fraccionamientos, urbanizaciones o desarrollos en regímenes de propiedad en condominio, ubicados en el Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León, de los cuales previamente se emitió opinión favorable por la Junta Municipal Catastral, conforme a lo siguiente: --- (...) --- M2 significa metro cuadrado. --- TERCERO: Se aprueban los valores de las Inconformidades presentadas ante la Junta Municipal Catastral, de inmuebles ubicados en el Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León, las cuales fueron resueltas favorablemente al contribuyente, conforme a lo siguiente: --- (...) --- CUARTO: Se aprueba someter a la consideración del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León para su aprobación los siguientes valores: A) Actualización de valores unitarios de suelo ya existentes; B) Valores unitarios de suelo para nuevos fraccionamientos, urbanizaciones o desarrollos en regímenes de propiedad en condominio; y C) Valores de Inconformidades presentadas ante la Junta Municipal Catastral; conforme a lo expresado en el presente dictamen; para que sean aplicados durante el ejercicio fiscal 2011. --- QUINTO: La Secretaría del Republicano Ayuntamiento deberá turnar para su publicación el presente dictamen, tanto en la Gaceta Municipal como en Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal; así como en la página oficial de Internet www.sanpedro.gob.mx, en un plazo que no exceda de 10-diez días hábiles a partir de su aprobación. --- San Pedro Garza García, Nuevo León a 25 de Septiembre de 2010. Así lo acuerdan y firman los integrantes de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal. SINDICO PRIMERO C.P. RAMIRO CONTRERAS GUTIERREZ, PRESIDENTE. RUBRICA; REGIDOR LIC. RAULMALDONADO TIJERINA, SECRETARIO. RUBRICA; REGIDOR LIC. EDUARDO JOSE CRUZ SALAZAR, VOCAL. --- (...) --- El C Lic. Alejandro López Valdés, Director General del Asuntos Jurídicos, expresó: El fundamento es desde la propia Constitución, cuando se hicieron las reformas del 99 se estableció desde el texto constitucional de que los valores que sirven de base para las contribuciones deben de ser equiparables al valor del mercado e incluso del texto constitucional, el quinto Transitorio de ese decreto del 23 de diciembre del 99 dice que la proporcionalidad y la equidad es en razón al valor del mercado de los inmuebles, la Ley de Catastro establece el procedimiento para la revalorización y te establece que desde la Constitución y la Ley de Catastro establece que corresponde a los Ayuntamiento tratándose de contribuciones inmobiliarias la facultad exclusiva de iniciativa de las leyes y en la cuestión de valores de la propiedad debe de proponer al Congreso los valores que serán aprobados y en particular el artículo 20 de la Ley de Catastro dice que en la segunda quincena de Octubre tiene que aprobarlo y proponerlos al Congreso. --- El C. Secretario del R. Ayuntamiento, Lic. Roberto Ugo (sic) Ruiz Cortes, expresó: Se somete a su consideración el dictamen presentado por la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal referente a los Valores Catastrales (Valores Unitarios) de Suelo a Aplicarse en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, durante el Ejercicio Fiscal del año 2011, en los términos expuestos, lo cual fue aprobado por unanimidad con 7 votos a favor y 1 abstención. (...).

Derivado de ello, mediante Oficio Número OPM-055/2010 de catorce de octubre de dos mil diez (fojas cincuenta y seis a cincuenta y ocho del expediente), el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, presentó a consideración del Congreso local, el dictamen de Valores de Suelo a aplicarse en el Municipio durante el ejercicio fiscal dos mil once, mismo que fue turnado a la Comisión Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal para su estudio y dictamen correspondiente.

La Comisión de Hacienda y Desarrollo Municipal, emitió el dictamen correspondiente, siendo aprobado en sus términos en sesión del Congreso del Estado de Nuevo León el día veintidós de diciembre de dos mil diez, con treinta y dos votos a favor y dos votos en contra, lo anterior, como se advierte de la copia certificada del Diario de Debates Número 168-LXXII S.O., que obra a fojas diecisiete a sesenta y tres del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo, en que se incluye el referido dictamen, del que se advierte, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

HONORABLE ASAMBLEA: --- *A la Comisión Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal le fue turnado, para su estudio y dictamen, en fecha 18 de Octubre de 2010, expediente 6531/LXXII, que contiene escrito presentado por el C. Ing. Mauricio Fernández Garza, Presidente Municipal del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, mediante el cual somete a la consideración de este Congreso del Estado los valores unitarios de suelo derivados de los Nuevos Fraccionamientos, Inconformidades, así como la Revalorización de diversas regiones, para el ejercicio fiscal 2011, los cuales fueron a propuesta de la Junta Municipal Catastral. --- Para este efecto, se anexa al expediente de mérito la siguiente documentación: --- 1. Acta de Cabildo. --- 2. Acta de la Junta Municipal Catastral. --- 3. Estudios Técnicos (reporte fotográficos, estudios elaborados por el Colegio Mexicano de Valuación de Nuevo León, A.C., así como de la Asociación de Valuación de Nuevo León, A.C.). --- ANTECEDENTES --- En fecha 5 de Octubre de 2010, en Sesión Extraordinaria de Cabildo se aprobaron los valores unitarios de suelo para nuevas Colonias, Fraccionamientos, urbanizaciones o desarrollos en regímenes de propiedad en condominio además de Inconformidades, y la Revalorización para diversas regiones comprendidas en el citado Municipio. --- Así mismo menciona en su solicitud, que aprobaron valores resultantes de una actualización aplicable a los valores de terreno, de los cuales se emitió una opinión favorable por parte de la Junta Municipal Catastral. --- Con el propósito de clarificar las razones y fundamentos en que esta Comisión se basa, y de conformidad en lo establecido en el artículo 47 fracción c) hacemos del conocimiento del Pleno las siguientes --- CONSIDERACIONES: --- Esta Comisión Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal, se encuentra facultada para conocer del asunto que le fue turnado, de conformidad con los artículos 39 fracción XX y 47 inciso c) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, derivado de lo cual hacemos del conocimiento del Pleno el resultado del análisis correspondiente. --- Esta Representación Popular, en coordinación con el Municipio, tiene la responsabilidad de adoptar las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo y construcción que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores del mercado de dicha propiedad, y proceder 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, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- De igual manera, la Ley del Catastro en su artículo 7 y 20 faculta a los Ayuntamientos del Estado a que en el ámbito de sus competencias formulen la propuesta de valores unitarios de suelo y construcción para ser sometida a la aprobación del Congreso del Estado. Así mismo preceptúa que la Junta Municipal Catastral, o en su caso la Junta Central Catastral, se encargará de emitir su opinión sobre los estudios de dichos valores realizados o contratados por el Municipio, mismos que el Ayuntamiento propondrá a esta Soberanía para su aprobación o rechazo. --- Ahora bien, una vez señalada la normativa que permite que esta Legislatura conozca del tema que nos ocupa, esta Comisión emite el siguiente análisis: --- En primer lugar, tenemos la propuesta de establecimiento de*

valores unitarios de suelo derivados de Nuevos Fraccionamientos, los cuales creemos conveniente aprobar en sus términos ya las propuestas por la Junta Municipal Catastral y cumplen con los lineamientos establecidos en el Artículo 23 de la Ley de Catastro, los cuales son: haber sido aprobados conforme al Reglamento de dicho cuerpo normativo, conservar la uniformidad con los valores de áreas adyacentes con características similares, y haber sido notificados a los interesados. --- (...) --- En lo que respecta a la Revalorización de valores catastrales, la Comisión advierte que la base del análisis para determinar su aprobación, es sin lugar a dudas la presencia parcial de elementos técnicos señalados en la ley y el respeto a los principios y elementos que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como partes fundamentales de las contribuciones que los ciudadanos deben cubrir para el sostenimiento del Estado. --- En este tenor tenemos que fueron presentados en tiempo y forma por parte del Municipio los valores unitarios de suelo y construcción, entre los cuales se establece una revalorización a los valores actuales por lo que consideramos oportuno revisar si se cumple con lo establecido en el Reglamento de la Ley de Catastro en su artículo 17 que señala lo siguiente: --- (SE TRANSCRIBE) --- Observando el marco legal que da facultades, determina competencias y señala el procedimiento para proponer y fijar las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, tenemos que, en Sesión Extraordinaria de Cabildo de fecha 05 de octubre de 2010, el R. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, aprobó someter a la consideración de este Congreso del Estado los valores unitarios de suelo referentes a la revalorización de diversas regiones. --- En ese tenor se revisaron los mecanismos que se utilizan para determinar una revalorización catastral, y conocer el grado de cumplimiento de los elementos tradicionalmente contemplados, a saber, tales como: ubicación, servicios públicos e infraestructura, equipamiento urbano, características del entorno urbano, factores de riesgo, las investigaciones de mercados pertinentes, usos de suelo, reporte fotográfico y los diversos planos regionales de las zonas a revalorizar. --- Al haber sido analizada la propuesta del Municipio con base a los factores descritos en líneas anteriores tenemos que, esta Comisión determina que en la mayoría de los casos los estudios técnicos justificativos, cumplen con la totalidad de dichos factores, necesarios para la elaboración de una propuesta de revalorización, por lo que se afirma que en el aspecto técnico la propuesta fue integrada de manera apropiada. --- Al respecto, cabe señalar que en el expediente de mérito el R. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, hace mención de los valores propuestos por la Junta Municipal Catastral derivados de la revalorización de diversas regiones: --- resultando de esto que entre las 320 colonias, tramos de avenida y fraccionamientos revalorizados se observó que algunas de ellas son consideradas como de escasos recursos lo cual nos lleva a considerar que no deben ser incluidas en la aprobación de la revalorización, por lo que tales propuestas en lo particular no pueden ser aprobadas en sus términos. --- En ese orden de ideas es importante resaltar la preocupación de esta Soberanía respecto a la forma en que estos incrementos habrán de impactar en el cálculo de los valores catastrales, por lo que consideramos pertinente establecer un mecanismo que utilice un factor de desgravación a 5 años para los predios de tipo habitacional, mismo que impactará paulatinamente el incremento a partir del año 2011 y hasta el 2015, año en que termine su aplicación, y en el que se acredite el monto total del valor que se propone aprobar. Mientras que para los predios que no sean de tipo habitacional, se propone un factor de desgravación a 3 años. --- Adicionalmente a las consideraciones de orden técnico ya enunciadas anteriormente, es conveniente hacer alusión al impacto social de la propuesta de incremento a los valores unitarios de suelo que remite el Municipio de San Pedro Garza García. --- En este mismo orden de ideas es bien sabido que el impuesto predial es la fuente de ingresos que sirve esencialmente para proporcionar los servicios públicos a la ciudadanía, por lo que en el caso particular resulta favorable aprobar los incrementos, bajo el argumento de que es necesario contribuir a la mejora de la infraestructura en servicios urbanos, por lo que aunado al factor de desgravación propuesto por el Municipio es que se considera

de beneficio para ambas partes, tanto la Administración como del contribuyente.

--- Quienes sustentamos este dictamen consideramos necesaria la aprobación de dichos valores ya que tomando en cuenta que para el Municipio, es de vital importancia contar con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades más básicas de los ciudadanos. Así mismo, sabemos que con la aplicación del mecanismo de desgravación descrito en líneas anteriores, tendremos la certeza de que no se verá mermado el patrimonio familiar de los contribuyentes del Ayuntamiento en cita, con lo que se cumplen los criterios de proporcionalidad, que consisten en que las contribuciones sean proporcionales y equitativas, y que estén relacionadas con la capacidad contributiva del sujeto obligado, situación que se observa al advertirlo en los incrementos, aunado al mecanismo de desgravación propuesto. --- Dicho lo anterior y presentada por el Municipio, los integrantes de esta Comisión de Dictamen Legislativo consideramos viable la aprobación parcial de la propuesta de mérito, ya que dicha propuesta contempla en algunos de los casos los mecanismos que garantizará una forma de protección a las finanzas municipales, así como a la economía familiar, particularmente necesarios en momentos en que la situación del País no se encuentra en condiciones óptimas para realizar incrementos que afecten a los ciudadanos. --- En virtud de lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, la cual encuentra su correlativo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León en el artículo 34, fracción IV, los suscritos al presente dictamen de acuerdo con lo que disponen los artículos 39 fracción XX y 47 inciso d) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, proponemos a esta Soberanía la aprobación del siguiente: --- DECRETO --- Unico. Con fundamento en los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 119, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; y los relativos 7, 20 y 23 de la Ley del Catastro del Estado, se aprueban los valores unitarios de suelo derivados de los Nuevos Fraccionamientos, Inconformidades así como la Revalorización a diversas regiones, propuestos por el R. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, para el ejercicio fiscal 2011, a fin de que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, mismos que se presentan a continuación: --- (...) ---

I. Nuevos Fraccionamientos --- (...) --- II. Inconformidades --- (...) --- III. Revalorización --- (...) ---

COLONIA	VALOR X M2
Vista Montaña 1er. Sector	\$1,500.00
Vista Montaña 2do. Sector	\$1,500.00
Vista Montaña 3er. Sector	\$1,500.00

--- (...) --- TRANSITORIO --- Primero.- El presente decreto entrará en vigor el día 1 de enero del año 2011. --- Segundo. En lo relativo a la revalorización de los valores unitarios de suelo se aplicará, para los años del 2011 al 2015, una desgravación a todos los predios de tipo habitacional, que hayan sufrido incremento en el impuesto a pagar del año 2010 al 2011. --- Dicha desgravación será la cantidad que resulte aplicar a la diferencia entre el impuesto causado en el año 2010 y el causado en el 2011, el factor que corresponda según el año siguiente. ---

Año	2011	2012	2013	2014	2015
Factor	0.80	0.64	0.48	0.32	0.16

Para los efectos anteriores se entenderá que el impuesto causado en el año 2011, será el que resulte de las tablas vigentes en dicho año, antes de la desgravación. --
- Tercero. En lo relativo a la revalorización de los valores unitarios de suelo y construcción se aplicará, para los años del 2011 al 2013, una desgravación a todos los predios que no correspondan al tipo habitacional, que hayan sufrido incremento en el impuesto a pagar del año 2010 al 2011. --- Dicha desgravación será la cantidad que resulte aplicar a la diferencia entre el impuesto causado en el año 2010 y el causado en el 2011, el factor que corresponda según el año siguiente. ---

Año	2011	2012	2013
Factor	0.75	0.50	0.25

Para los efectos anteriores se entenderá que el impuesto causado en el año 2011, será el que resulte de las tablas vigentes en dicho año, antes de la desgravación. --
- Cuarto.- De conformidad con lo establecido en el Artículo 20 tercer párrafo de la Ley de Catastro, así como del último párrafo del artículo 21 BIS – 2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, a falta de actualización de las tablas de valores unitarios de suelo, continuarán vigentes los valores del ejercicio anterior. --- (...).

De los antecedentes anteriormente transcritos de la norma impugnada, se advierten claramente los siguientes elementos:

- a) En primer lugar, que el Municipio de San Pedro Garza García, celebró contrato de prestación de servicios con las personas morales denominadas "Colegio Mexicano de Valuación de Nuevo León, A.C." y el "Colegio de Valuadores de Nuevo León, A.C."; órganos colegiados de valuación con la finalidad de que éstos llevaran a cabo un estudio exhaustivo de los valores catastrales de suelo del Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León, tanto en campo como en la revisión de planos, fotografías, valores de operaciones y demás requisitos que la valuación catastral requiere, todo ello conforme a lo establecido por metodologías previamente consensadas y aprobadas por la Junta Municipal Catastral y establecidas en el artículo 17 del Reglamento de la Ley del Catastro, lo cual se comprueba con las copias certificadas que obran a fojas ciento treinta y ocho a seiscientos ochenta y seis del cuaderno de pruebas presentadas por el Municipio actor, en que se incluyen los resultados derivados de los análisis correspondientes a las colonias integrantes de la sección 25 a la que pertenecen los valores unitarios no aprobados (específicamente a fojas quinientos sesenta y nueve a quinientos ochenta y cuatro), con lo que es evidente que nos encontramos ante una argumentación de carácter técnico.
- b) Que en la propuesta del Municipio de San Pedro Garza García, se plantea la modificación de los valores unitarios de las colonias: (i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro, (x) Villas del Obispo, (xi) Vista Montaña 1er Sector, (xii) Vista Montaña 2o. Sector y, (xiii) Vista Montaña 3er Sector, todas ellas pertenecientes a la región veinticinco del Municipio, a efecto de que el valor por metro cuadrado correspondiera a la cantidad de \$1,500.00 (mil quinientos pesos 00/100 MN).
- c) Que la anterior propuesta tiene su fundamentación jurídica, además de lo dispuesto en el artículo 115 fracción IV inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo previsto por los artículos 119 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 7, 17, 19, 20, 22 y 23 de la Ley del Catastro de Nuevo León; artículo 21 bis-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; 9o. del Reglamento de la Ley del Catastro; 30 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León; 60 fracción II, 61 fracción II y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Republicano Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León.
- d) Que el Congreso del Estado de Nuevo León aprobó parcialmente la propuesta emitida por el Municipio de San Pedro Garza García, en tanto que, con relación a la actualización de los valores unitarios de suelo correspondientes a la sección veinticinco, se manifestó a favor únicamente de los valores sugeridos para las colonias de (i) Vista Montaña 1er Sector, (ii) Vista Montaña 2o. Sector y, (iii) Vista Montaña 3er Sector.

- e) Que, en lo relativo a la actualización de los valores unitarios, la Legislatura local, aprueba una desgravación a aplicarse para los años de dos mil once a dos mil quince, a todos los predios de tipo habitacional, que hubieren sufrido incremento en el impuesto a pagar del año dos mil diez a dos mil once, así como otra, a los que no correspondan al uso habitacional que hubieren sufrido también incremento en el impuesto a pagar del año dos mil diez a dos mil once, aplicable de dos mil once a dos mil trece.
- f) Que del contenido de la referida propuesta del Municipio de San Pedro Garza García, no se desprende que éste hubiere solicitado la inclusión de una desgravación a efecto de aumentar los valores unitarios de suelo de forma paulatina.

Como se observa, en efecto, el Congreso del Estado de Nuevo León se apartó parcialmente de la propuesta enviada por el Municipio actor, excluyendo los valores respecto de las colonias (i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo, integrantes de la Sección 25 de San Pedro Garza García, señalando solamente que ello se debía a que son de escasos recursos.

No obstante que, de los referidos antecedentes se desprende, que el Municipio actor presentó una propuesta de actualización de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo, en razón de los estudios técnicos elaborados por empresas de valuación, que permitieran contar con mejores servicios a los habitantes. Así, pues, indica el Municipio, la propuesta obedeció a la revisión de los valores catastrales y a metodologías previamente consensadas y aprobadas por la Junta Municipal Catastral de Nuevo León.

Cabe aludir a que, de los artículos en que apoyó el Municipio de San Pedro Garza García su propuesta, destaca que, en el artículo 119 de la Constitución Política local, se reafirma la potestad de los Municipios de administrar libremente su hacienda; así como el que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por su parte, los artículos 7, 17, 19, 20, 22 y 23 de la Ley del Catastro de Nuevo León, determinan que los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán formular la propuesta de valores unitarios del suelo y construcciones que someterán al Congreso del Estado, así como la función que tendrá la Junta Municipal Catastral, correspondiendo ésta, emitir opinión sobre los estudios de valores unitarios del suelo y construcciones realizados o contratados por el Municipio, mismos que el Ayuntamiento propondrá a la Legislatura para su aprobación.

Se prevé además, que la referida propuesta de valores, deberá presentarse para consideración del Congreso a más tardar durante la segunda quincena del mes de octubre del año de que se trate; que los valores aprobados por el Congreso entrarán en vigor al inicio del ejercicio fiscal del siguiente año y que su vigencia será indefinida, pero que, a falta de nueva propuesta de valores unitarios de suelo o de valores unitarios de construcción, se aplicará lo dispuesto por el último párrafo del artículo 21 BIS-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en que se determina, que la base del Impuesto será el valor catastral de los predios que se determinará aplicando, para cada predio, las tablas de valores unitarios del suelo o en su caso de construcción, aprobadas por el Congreso del Estado a propuesta de los Ayuntamientos, conforme a lo dispuesto en el Artículo 17 de la Ley del Catastro del Estado y, que a falta de actualización de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción éstas se ajustarán conforme a los porcentajes que autorice el Congreso del Estado.

Así pues, como hemos relatado, el Municipio de San Pedro Garza García, apoyó su propuesta con una **motivación técnica**, en la que se incluyen elementos técnicos complejos y se motiva la necesidad del aumento, exponiéndose argumentos sobre la conveniencia y justificación de la misma, lo cual da inicio a un diálogo legislativo.

No obstante, como se ha constatado, el Congreso se apartó de la iniciativa, por lo que, para valorar la motivación exigible en este caso, es necesario verificar si el Congreso del Estado modificó la iniciativa atendiendo y desvirtuando los argumentos que sustentaban la proposición del Municipio y si, concomitantemente, tienen un contenido de razonabilidad, que posibilite la determinación de la presencia o ausencia de la arbitrariedad del legislador sin caer, como se ha señalado, en un juicio pormenorizado o valoración interna de la conveniencia o inconveniencia de la motivación ofrecida por la Legislatura.

Ahora bien, de las constancias referidas, se desprende que el Congreso del Estado de Nuevo León no modificó la propuesta enviada por el Ayuntamiento actor, con base en motivaciones objetivas y razonables, toda vez que se limita a decir que algunas de las trescientas veinte colonias revalorizadas, eran “consideradas” como de escasos recursos, sin responder de manera objetiva a la serie de argumentos técnicos que dio el Municipio para sustentar su propuesta ante el legislativo local, siendo inexistentes los argumentos y apoyo técnico del Congreso local, con base en los cuales lograrse desvirtuar los razonamientos basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico ofrecidos por el Municipio; ante lo cual, como se dijo antes, se incrementaba el estándar de motivación.

Es evidente que los argumentos esgrimidos por el Congreso local, en el sentido de que **“(...) en el expediente de mérito, el R. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, hace mención de los valores propuestos por la junta municipal catastral derivados de la revalorización de diversas regiones: resultando de esto que entre las 320 colonias, tramos de avenidas y fraccionamientos revalorizados se observó que algunas de ellas son consideradas como de escasos recursos lo cual nos lleva a considerar que no deben ser incluidas en la aprobación de la revalorización, por lo que tales propuestas en lo particular no pueden ser aprobadas en sus términos.”** no pueden tenerse como objetivos y razonables, pues no se hace mención a razón objetiva alguna con base en la cual sustente sus afirmaciones, mucho menos se presenta un análisis técnico que contrarreste y demuestre que los valores unitarios dados con base en los peritajes de las empresas contratadas por el Municipio son incorrectos tratándose de esas colonias.

Como se dijo en la controversia constitucional 15/2006, resulta innecesario cuantificar en qué exacta medida los cambios incorporados por el Congreso de Nuevo León, infringen un perjuicio económico o financiero a la hacienda municipal de San Pedro Garza García, pues la norma es inconstitucional, en la medida en que la Legislatura demandada no sustenta los cambios efectuados en razón objetiva alguna, siendo un estándar de exigencia que debe ser superado con independencia de la dimensión aparente de los cambios efectuados, puesto que las garantías implícitas en el proceso de colaboración legislativa exigido por las garantías institucionales contenidas en la fracción IV del artículo 115, dan relevancia a los elementos que demuestran que la norma es producto de un proceso de interacción institucional sustantivo, no al contenido específico de dicha norma.

En los mismos términos debe concluirse respecto de las desgravaciones aprobadas por el Congreso del Estado de Nuevo León, en tanto que, por una parte, no se desprende directamente de una propuesta hecha concretamente por el Municipio a efecto de que los valores aumentaren de forma paulatina con base en el procedimiento estipulado en los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto Número 166 impugnado y, por otra, si bien se destaca por la legislatura local, que el contenido de tales preceptos responde a la necesidad de modificación de las Tablas de Valores planteada por el Municipio, las razones que se emplean para justificar la inclusión de tales desgravaciones, carecen igualmente de objetividad y razonabilidad.

Efectivamente, como se desprende de la sesión del Congreso local, de veintidós de diciembre de dos mil diez, las razones en que se apoyó para establecer tales desgravaciones fueron las siguientes: **“(...) En ese orden de ideas es importante resaltar la preocupación de esta Soberanía respecto a la forma en que estos incrementos habrán de impactar en el cálculo de los valores catastrales, por lo que consideramos pertinente establecer un mecanismo que utilice un factor de desgravación a 5 años para los predios de tipo habitacional, mismo que impactará paulatinamente el incremento a partir del año 2011 y hasta el 2015, año en que termine su aplicación, y en el que se acredite el monto total del valor que se propone aprobar. Mientras que para los predios que no sean de tipo habitacional, se propone un factor de desgravación a 3 años. --- Adicionalmente a las consideraciones de orden técnico ya enunciadas anteriormente, es conveniente hacer alusión al impacto social de la propuesta de incremento a los valores unitarios de suelo que remite el Municipio de San Pedro Garza García. (...).”**

Sin embargo, no se ofrecen razones de carácter técnico, ni se contiene un parámetro objetivo de razonabilidad, con base en las cuales sea posible concluir que, como lo demanda el artículo quinto transitorio constitucional del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, los valores unitarios de suelo aprobados por el Congreso local que, como se ha dicho, sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, garantizando su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que la regulación de la mecánica para el cálculo del impuesto predial debe tomar en cuenta, en lo fundamental, el valor comercial de la propiedad inmueble; como se desprende de la tesis P./J. 123/2004, siguiente:

“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.”
(Tesis P./J. 123/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XX, diciembre de 2004, página 1125.)

Bajo este orden de ideas, el Congreso local no atiende el hecho de que el impuesto predial debe gravar los inmuebles por su valor, pues no da las razones que justifiquen que las modificaciones realizadas a la propuesta se desprenden precisamente de la necesidad de gravar los inmuebles por su valor.

Por el contrario, de su escueta motivación se advierte, que existe un elemento subjetivo que nada tiene que ver con el valor de mercado del inmueble, ni con su valor intrínseco, conforme lo mandata el citado artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve.

Por todo lo anterior, toda vez que la Legislatura Estatal no dio respuesta a la propuesta del Municipio de manera objetiva y razonable, atendiendo los argumentos expuestos por éste para sostener la viabilidad de su proyecto y desvirtuándolos, debe declararse la invalidez del Decreto Número 166 impugnado, respecto de la no aprobación de los valores propuestos para las colonias de: i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo, pertenecientes a la Sección 25 del Municipio de San Pedro Garza García, así como respecto de los artículos segundo y tercero transitorios.

En sus restantes conceptos de invalidez, el Municipio actor aduce la violación a los artículos 16, 28, 31, fracción IV, 40, 41, 115, 120, 128 y 133 de la Constitución Federal, sin embargo, el estudio de tales argumentos resulta innecesario, habida cuenta, que al decretarse la invalidez del decreto combatido, por las razones expuestas, a ningún fin práctico conduciría el análisis de tales cuestiones, lo cual, encuentra sustento en el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 100/99, siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.” (Tesis P./J. 100/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo X, septiembre de 1999, página 1125.)

SEPTIMO.- Los efectos de la declaración de invalidez del Decreto Número 166 impugnado, respecto de la no aprobación de los valores propuestos para las colonias de: i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo, pertenecientes a la Sección 25 del Municipio de San Pedro Garza García, así como respecto de sus artículos segundo y tercero transitorios, no son retroactivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, la presente declaración de invalidez, y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados, sólo surtirá efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia. En similares términos resolvió este Pleno la diversa controversia constitucional 14/2004.

Asimismo, de conformidad con el artículo 45, párrafo primero,¹ de la Ley Reglamentaria de la materia, la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen por oficio los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del Decreto Número 166 impugnado, respecto de la no aprobación de los valores propuestos para las colonias de: i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo, pertenecientes a la Sección 25 del Municipio de San Pedro Garza García, así como respecto de sus artículos segundo y tercero transitorios, declaración de invalidez que surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León.

TERCERO: Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y en el Seminario 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:

En relación con el punto resolutive Primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutive Segundo:

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, determinó declarar la invalidez del artículo Segundo Transitorio del Decreto 166 publicado el 29 de diciembre de 2010 en el Periódico Oficial de la entidad.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se determinó declarar la invalidez del Decreto Número 166 impugnado respecto de la no aprobación de los valores propuestos para las colonias i) El Obispo, (ii) Revolución 1er Sector, (iii) Revolución 2do Sector, (iv) Revolución 3er Sector, (v) Revolución 4o. Sector, (vi) Revolución 5o. Sector, (vii) Zona Revolución, (viii) San Pedro 400, (ix) Unidad Habitacional San Pedro y, (x) Villas del Obispo, pertenecientes a la Sección 25 del Municipio de San Pedro Garza García, así como respecto de su artículo Tercero transitorio del propio Decreto. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

En relación con el punto resolutive Tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano previo aviso a la Presidencia. Doy Fe.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Sergio A. Valls Hernández.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cincuenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la Sentencia del seis de diciembre de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 1/2011, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diez de enero de dos mil doce.- Rúbrica.

¹ "Artículo 45. ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
[...]"