

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 109/2017 así como los Votos Particulares formulados por los Ministros Javier Laynez Potisek, Eduardo Medina Mora I. y Norma Lucía Piña Hernández.

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 109/2017
ACTOR: MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA
GARCÍA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete** por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 109/2017 promovida por el Municipio de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León, por conducto de Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, quienes se ostentaron como presidente y síndica segunda municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez de los siguientes actos emitidos por los poderes legislativo y ejecutivo de la entidad:¹

- a) La iniciativa, discusión, dictamen, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación del Decreto número "232", expedido por el Congreso de la entidad y publicado en el Periódico Oficial del Estado el tres de febrero de dos mil diecisiete, por el que se adiciona un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

I. ANTECEDENTES.

1. De las constancias de autos se advierten como antecedentes del caso los siguientes:
2. En el mes de enero de dos mil diecisiete, algunos diputados del Congreso local presentaron una iniciativa de reforma por adición de un último párrafo al artículo 21 bis-12, un último párrafo al artículo 28 bis-1 y un último párrafo al artículo 32, y la modificación del primer párrafo del artículo 21 bis-12 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.
3. El once de enero siguiente la iniciativa se radicó con el expediente 10629/LXXIV y se turnó a la Comisión de Presupuesto del Congreso local para su estudio y dictamen.
4. Posteriormente la diputación permanente del Congreso local convocó a un período extraordinario de sesiones para el dieciocho de enero de dos mil diecisiete. El Pleno del Congreso local discutió y aprobó el dictamen correspondiente, dando lugar a la expedición del Decreto "232".
5. El veinte de enero de dos mil diecisiete se firmó y refrendó el decreto el cual fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el tres de febrero de dos mil diecisiete.
6. **Conceptos de invalidez.** En su oficio de demanda, el municipio actor señaló como conceptos de invalidez, en síntesis, los siguientes:
7. **ÚNICO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Se aduce violación a la hacienda pública municipal por el subsidio respecto de diversos impuestos.** La adición de un último párrafo a los artículos 21 bis 12, 28 bis 1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León es violatorio de los artículos 14, 16, párrafo primero, 31, fracción IV, 39, 40, 41, párrafo primero, 49, 115, primer párrafo y fracciones I, párrafo primero, IV, 128, 133 y 136 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 118 y 119 de la Constitución local, en virtud de que se genera un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al ejercicio de su potestad tributaria.
8. El artículo 115, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal establece la libre administración de la hacienda municipal, 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 señala que en todo caso percibirán 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.

¹ Por oficio presentado el 16 de marzo de 2017 en la Oficina de Correos de México de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León.

9. Por su parte, el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 constitucional precisa que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones y que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de las entidades federativas 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.
10. La adición de un último párrafo a los artículos 21 bis 12, 28 bis 1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León en "apariciencia" faculta a los ayuntamientos a otorgar a los contribuyentes sujetos al pago del impuesto predial y sobre adquisición de inmuebles un subsidio de hasta el cien por ciento sobre el incremento que haya resultado con motivo de la aprobación de la actualización de los valores unitarios de suelo o de construcción, pero en realidad, al relacionar las porciones adicionadas con los artículos transitorios del Decreto "232", se obliga a los ayuntamientos a otorgar dichos subsidios a los contribuyentes en perjuicio de la autonomía municipal y de la hacienda pública municipal.
11. El primer párrafo del artículo transitorio primero del decreto no concede a los ayuntamientos una potestad discrecional, sino que se obliga a los municipios a aprobar "una tabla de subsidios a los impuestos y derechos que se otorgarán conforme a este Decreto", así como las bases de los mismos y de las "devoluciones de los pagos correspondientes al impuesto predial que se hubiesen cobrado con anterioridad", lo que debía ser cumplido en un término no mayor de siete días posteriores a la entrada en vigor del decreto impugnado, además que se prevé que tales subsidios no podrían variarse en el transcurso del ejercicio fiscal en curso.
12. Se establece la obligación a cargo de los tesoreros municipales de incluir en sus informes de avance de gestión financiera que prevé el artículo 100 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado los subsidios "otorgados" conforme a ese decreto.
13. Los términos en que se encuentran redactadas las disposiciones que integran el decreto impugnado producen un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica por la forma en que las autoridades fiscales de los gobiernos municipales decidan observar las porciones normativas adicionadas, pues no obstante que se limitan a establecer la facultad de otorgar los subsidios mencionados, los artículos transitorios imponen diversas obligaciones de hacer tanto a los ayuntamientos como a los tesoreros municipales, respecto a la aprobación de una tabla de subsidios y el otorgamiento de éstos a los contribuyentes comprendidos en los beneficios fiscales referidos.
14. El cuarto y último párrafo del artículo transitorio primero del decreto impugnado contraviene los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que no precisa a qué contribución sobre la propiedad inmobiliaria se refiere y regula en forma incongruente y contradictoria la época de pago de lo que correspondería al impuesto predial. Se establece que durante el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, en los municipios donde se haya aprobado una actualización de los valores unitarios de suelo o construcción en los usos de suelo de casa habitación, "el impuesto", sin precisar a qué impuesto se refiere, podrá pagarse por anualidad anticipada a más tardar el día cinco del mes de junio sin recargos, mientras que si "el impuesto" a que se refiere se paga a más tardar el día cinco de abril, los contribuyentes gozarán de una reducción del quince por ciento de dicha anualidad anticipada, mientras que si "el impuesto" se cubre a más tardar el día cinco de mayo, los contribuyentes gozarán de una reducción del diez por ciento de la misma.
15. No fue voluntad del legislador local modificar el párrafo primero del artículo 21 bis-12 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado que regula la época de pago del impuesto predial, siendo que el artículo primero transitorio, párrafos cuarto y último, del decreto impugnado parece establecer la posibilidad de que el impuesto predial se pueda pagar en fechas distintas a las indicadas en el artículo 21 bis-12, así como la de que los contribuyentes puedan ser beneficiados con "exenciones" de recargos y/o "reducciones" de la "anualidad" que se pretenda cubrir de manera "anticipada" en fechas también distintas a las que prevé el mencionado artículo, situación que genera incertidumbre e inseguridad jurídica en perjuicio de la hacienda pública municipal.
16. Por lo expuesto solicita se declare la invalidez del Decreto "232" publicado en el Periódico Oficial del Estado de tres de febrero de dos mil diecisiete.
17. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El municipio actor señaló como violados los artículos 14, 16, párrafo primero, 31, fracción IV, 39, 40, 41, párrafo primero, 49, 115, primer párrafo y fracciones I, párrafo primero, IV, 128, 133 y 136 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 118 y 119 de la Constitución local.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

18. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor, de acuerdo con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal².
19. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentados a los promoventes, presidente y síndica segunda del municipio actor; y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, emplazándolas para que formularan su contestación; finalmente, dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera³.
20. **Contestación a la demanda.** El Poder Ejecutivo de la Entidad demandado, en su contestación señaló, en síntesis, que:
 - a) El veinte de enero de dos mil diecisiete, el Gobernador local sancionó, promulgó y ordenó publicar el Decreto impugnado y por su parte el Secretario General de Gobierno lo refrendó y niega el resto de los hechos que son señalados en la demanda.
 - b) La participación del Ejecutivo local se limitó a la sanción y promulgación de los decretos impugnados, así como a ordenar su publicación y en la demanda no se expone cuestionamiento alguno en torno a ello, sino como consecuencia del decreto impugnado, por lo que no se manifiesta en relación a los conceptos e invalidez y estará atento a la secuela procedimental y respetará lo que resuelva la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
21. **Contestación del Poder Legislativo del Estado.** Este poder al rendir su contestación de demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:
 - a) **Causa de improcedencia.** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 11, primer párrafo de dicha ley, en virtud de que el municipio actor carece de legitimación para acudir a la controversia constitucional, ya que no acredita que la decisión de promoverla haya surgido de una decisión colegiada del ayuntamiento, por ello ante la ausencia de un acta del cabildo que avale dicha decisión, resulta que los firmantes de la demanda de controversia constitucional carecen de legitimación. Asimismo, no existe disposición alguna que establezca que el presidente municipal y el síndico segundo estén facultados para presentar una controversia constitucional.
 - b) No se advierte que el Congreso local se haya extralimitado en sus facultades invadiendo la competencia municipal, sino por el contrario, expidió el Decreto "232" en apego a la fracción IV del artículo 115 constitucional.
 - c) Se cumplió con las formalidades del procedimiento legislativo, la legislación no autoriza a que una persona sea privada de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sin que medie juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Ni autoriza a que se dicte acto de molestia sin que medie mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.
 - d) En la emisión del decreto impugnado se actuó con apego a los principios constitucionales local y federal, empleando criterios emitidos por ese Máximo Tribunal. Se cumple con el principio de anualidad y no existe impedimento para que el Congreso local en cualquier tiempo reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria. Asimismo atendiendo a los principios constitucionales de las contribuciones, legalidad, proporcionalidad y equidad, se pretendió desarrollar los mecanismos de seguridad económica a favor de las familias del Estado, para que el impuesto predial, el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto sobre diversiones y espectáculos guarden la debida equidad y proporcionalidad, entre la posibilidad económica de sufragarlos y el gasto que representa cubrir tal impuesto por parte de los habitantes del Estado de Nuevo León.
 - e) De conformidad con la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León para el año dos mil diecisiete, en su artículo sexto, se expresa de manera clara la facultad que tienen los presidentes municipales a efecto de otorgar programas temporales de subsidios con cargo a las contribuciones e impuestos municipales, atendiendo al beneficio social y económico de la población.

² Por acuerdo de 30 de marzo de 2017. Foja 48 del expediente.

³ En acuerdo de 31 de marzo de 2017. Página 49 y siguientes del expediente.

f) Para conocer la naturaleza de los artículos transitorios no es necesario un análisis semántico, el artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, por ello es que no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares.

Además desarrolla un análisis de las características de los artículos transitorios, si forman parte o no de la ley expedida, entre otras cosas.

g) La emisión del Decreto impugnado se hizo con apego a la fracción IV del artículo 115 constitucional, en la que se contempla como prerrogativa de los municipios el régimen de libre administración hacendaria. El Congreso no actuó de forma arbitraria, bajo criterios inconstitucionales y contrarios a los principios de certeza y seguridad jurídica de reserva de fuentes de ingresos, de democracia representativa, de división de poderes, autonomía municipal y de supremacía constitucional, ya que para la expedición del decreto impugnado, actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere.

22. **Opinión del Procurador General de la República.** Este funcionario no rindió opinión.
23. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución⁴.

III. COMPETENCIA.

24. 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, del Estado de Nuevo León y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.

IV. OPORTUNIDAD

25. El Decreto legislativo "232" impugnado, expedido por el Congreso local por el que se adiciona un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León se publicó el tres de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de la entidad.
26. Al impugnarse normas de carácter general, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, que prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:
- a) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y
 - b) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
27. En el caso, es aplicable la primera hipótesis, ya que el municipio actor solicita la declaración de invalidez del Decreto "232" por el que adiciona un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad de tres de febrero de dos mil dieciséis. En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del siete de febrero de dos mil diecisiete al veintidós de marzo del mismo año⁵.
28. Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Correos de México de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete⁶, según se desprende del sello asentado al reverso de la foja cuarenta y siete del expediente principal, no cabe duda que la demanda fue promovida en forma oportuna.

⁴ La audiencia se celebró el 8 de agosto de 2017.

⁵ Debiéndose descontar los días 4, 5, 6, 11, 12, 18, 19, 25 y 26 de febrero de 2017, 4, 5, 11, 12, 18, 19, 20 y 21 de marzo del mismo año, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º, 3º, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo General Plenario 18/2013.

⁶ Sirve de apoyo la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8º. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV. Abril de 2002. Tesis: P./J. 17/2002. Página: 898.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

29. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional⁷, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
30. En el presente asunto, el actor es el Municipio de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León, y en su representación, suscribieron la demanda Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, ostentándose como presidente municipal y síndica segunda, respectivamente, cargos que acreditaron con copias certificadas de la publicación en el Periódico Oficial de la entidad de veinticuatro de junio de dos mil quince⁸, del Acta Circunstanciada de la Sesión Permanente de Cómputo para la Renovación del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, celebrada el diez de junio de dos mil quince, en la que se declaró electa la Planilla Acción Nacional, para tomar posesión del ayuntamiento del treinta y uno de octubre de dos mil quince al treinta de octubre de dos mil dieciocho, así como el Acta Número 8 de instalación y toma de protesta del ayuntamiento electo para el ejercicio constitucional dos mil quince - dos mil dieciocho, de treinta y uno de octubre de dos mil quince⁹. Documentales de las que se constata que los promoventes cuentan con los cargos que ostentan.
31. En ese sentido, el artículo 34, fracción I de la Ley de Gobierno Municipal de Nuevo León¹⁰, establece que la representación del ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo. Por lo tanto, el presidente municipal y la síndico segundo que suscriben la demanda, cuentan con la facultad de representación del municipio actor en esta vía. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia número P./J. 44/97¹¹, exactamente aplicable al caso, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)".
32. No es obstáculo lo señalado por el Poder Legislativo local al rendir su contestación de demanda, en el sentido de que el municipio actor carece de legitimación en virtud de que no acredita que la decisión de promover la controversia constitucional haya surgido de una decisión colegiada del ayuntamiento, por lo que ante la ausencia de un acta del cabildo que avale dicha decisión resulta que los firmantes de la demanda carecen de legitimación; y que no existe disposición que establezca que el presidente municipal y el síndico segundo estén facultados para presentar una controversia constitucional, pues como ya dijimos, del artículo 34, fracción I de la Ley de Gobierno Municipal de Nuevo León se concluye que corresponde a los síndicos o síndicos segundos junto con el presidente municipal representar al municipio, sin que para este tipo de representación se exija un acuerdo del cabildo. Si bien, la misma fracción I del artículo 34 mencionado contempla una segunda hipótesis de representación en la que sí se requiere del acuerdo del ayuntamiento, esta hipótesis únicamente se refiere a los casos en los que la representación legal mancomunada entre el presidente municipal y el síndico o el síndico segundo, sea delegada en favor de cualquier otro integrante del ayuntamiento, hipótesis que no se presenta en este caso. De este modo, en el caso no se requiere de un acuerdo del cabildo.
33. Además de lo anterior, en ningún modo otro precepto de la aludida ley se exige que para la promoción de una controversia constitucional se requiera un acuerdo de cabildo. No debe perderse de vista que las reglas sobre representación establecidas en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia son flexibles, al prever que las partes actora, demandada y, en su caso, tercera interesada, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las

⁷ "ARTÍCULO 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. (...)"

⁸ Página 28 y siguientes del expediente principal.

⁹ Fojas 25 y siguientes del expediente principal.

¹⁰ "Artículo 34.- Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el Presidente Municipal y el Síndico o Síndico Segundo según corresponda; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento;"

¹¹ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Junio de 1997, página: 418, de contenido: "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".

normas que los rigen, estén facultados para representarlas y que, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Se trata, pues, de una norma que exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende, y que por lo demás es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver cualquier duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades o personas que comparecen ante este Alto Tribunal, por ello, si en el caso, la norma aplicable establece que la representación jurídica del municipio recae conjuntamente en el síndico o síndico segundo y el presidente municipal representante de aquél, sin restricciones expresas, y en este asunto vienen dichos funcionarios en conjunto como lo establece dicha norma, debe reconocérseles legítimos representantes del municipio actor.

34. Pretender como lo señala el Poder Legislativo local, que no existe disposición alguna que establezca que el presidente municipal y el síndico segundo están expresamente facultados para presentar controversias constitucionales, lejos de abrir la posibilidad de promoción de este tipo de juicios, la cerraría, ya que exigir que la Ley ordinaria establezca expresamente a los miembros que representan a los municipios puntualmente para promover controversias constitucionales, sería tanto como coartar el derecho de defensa municipal, pues bastaría con que no se previera ésta última posibilidad en las normas legales para coartarles a los municipios el acceso o la vía para acudir a este Alto Tribunal a defender sus intereses municipales. Lo anterior es así máxime que la legitimación de los municipios proviene de la propia fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal y basta que se acredite la representación de dicho órgano, aun en los términos flexibles a los que nos hemos referido, para considerar cubierta la legitimación requerida al órgano actor.
35. Consecuentemente, tanto el presidente municipal como la síndica segunda cuentan con legitimación para promover la presente controversia constitucional en defensa de los intereses del municipio que representan. Asimismo, el municipio actor cuenta con legitimación para acudir a esta vía al ser uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹².

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. En el auto admisorio de treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete el ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, y se les requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda¹³.
37. **Poder Ejecutivo local.** Por el Poder Ejecutivo local compareció Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno de la entidad, personalidad que acreditó con copia certificada de su nombramiento de seis de octubre de dos mil quince¹⁴.
38. El artículo 44, fracción XVII del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León¹⁵ dispone que al Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General corresponde representar jurídicamente, entre otros, al titular del poder ejecutivo local en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral en que sea parte, por lo tanto se concluye que dicho funcionario que contesta la demanda cuenta con la facultad para representar al ejecutivo local y cuenta con la debida legitimación procesal para representar en la presente controversia constitucional al Poder Ejecutivo local.
39. Asimismo, el Poder Ejecutivo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la promulgación de las normas generales que se impugnan.
40. **Poder Legislativo local.** Por este poder, compareció el diputado Andrés Mauricio Cantú Ramírez, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Estado, personalidad que acreditó con copias certificadas del acuerdo legislativo 145, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el cinco de septiembre de dos mil dieciséis, por el que se integra la

¹² En idénticos términos se resolvieron las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009 falladas el 31 de marzo de 2011, por unanimidad de 11 votos, así como la controversia constitucional 61/2010 resuelta el 14 de junio de 2012.

¹³ Este auto admisorio obra a fojas 49 a 51 del expediente principal.

¹⁴ Página 87 del expediente principal.

¹⁵ "Artículo 44. Corresponden al Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: (...)

XVII. Representar jurídicamente al Secretario y al Titular del Poder Ejecutivo en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial. (...)"

directiva que fungirá en los periodos comprendidos dentro del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Legislatura local, del que se advierte que Andrés Mauricio Cantú Ramírez asumió el cargo de Presidente de la directiva del Poder Legislativo a partir del mes de septiembre de dos mil dieciséis¹⁶.

41. Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir, en representación del Poder Legislativo local, de conformidad con el artículo 60, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Legislativo¹⁷, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.
42. Finalmente, el Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la emisión de las normas generales que se impugnan.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

43. Al no existir otras causas de improcedencia, salvo la ya analizada en el apartado de legitimación activa, ni advertida alguna de oficio por este Alto Tribunal, se procede al estudio del fondo del asunto.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

44. Del contenido de la demanda se advierte que el municipio actor plantea dos líneas argumentativas. En la primera señala que el decreto impugnado vulnera la hacienda pública municipal contenida en el artículo 115, fracción IV, constitucional, en virtud de que se obliga a los ayuntamientos a otorgar el subsidio que se establece en el decreto impugnado por el que se adicionó un último párrafo a los artículos 21 bis 12, 28 bis 1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, y que además contiene dos artículos transitorios.
45. En la segunda línea argumentativa, el municipio actor, indica que las disposiciones que integran el decreto impugnado produce un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica por la forma en que las autoridades fiscales de los gobiernos decidan observar las porciones normativas adicionadas, pues no obstante que se limitan a establecer la facultad de otorgar los subsidios, los artículos transitorios disponen diversas obligaciones de hacer tanto a los ayuntamientos como a los tesoreros municipales, respecto a la aprobación de una tabla de subsidios y el otorgamiento de éstos a los contribuyentes comprendidos en los beneficios fiscales ahí establecidos.
46. En este tema, ya hemos señalado en diversos precedentes que es inconstitucional que las legislaturas estatales establezcan exenciones y subsidios, ya que se vulnera el artículo 115 de la Constitución Federal. Así lo resolvimos, por ejemplo, en las controversias constitucionales 13/2002 y 19/2011 así como en la acción de inconstitucionalidad 101/2008¹⁸, entre otras.
47. De este modo, aplicando las mismas consideraciones y directrices que este Alto Tribunal ha aprobado en relación con la prohibición a las legislaturas de las entidades federativas para que establezcan exenciones y subsidios en perjuicio de la hacienda pública municipal, se reitera conforme lo siguiente:
48. De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal, la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el órgano reformador de la Constitución, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto, en los términos que fijan las leyes y, para el cumplimiento de sus fines públicos.
49. De conformidad con la fracción IV, inciso a) del citado artículo 115, los municipios percibirán las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria. Por lo que, cualquier cobro que derive de la misma es una contribución a favor del municipio.
50. La mencionada fracción señala, además, la prohibición expresa para que las leyes federales y locales establezcan exenciones respecto de las mencionadas contribuciones, así, la Constitución Federal obliga tanto al legislador federal como al local a no disponer en cualquier ordenamiento exención alguna y subsidios, respecto de las contribuciones señaladas en la propia Constitución Federal a favor de los municipios. Lo que hace que cualquier disposición en contrario atente contra las facultades explícitas del mismo.

¹⁶ Foja 368 y siguientes del expediente principal.

¹⁷ "Artículo 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; (...)"

¹⁸ Resueltas en las sesiones de 20 de mayo de 2003, 6 de diciembre de 2011 y 17 de febrero de 2009, respectivamente.

51. La única excepción a esta disposición constitucional es que los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios, estarán exentos del pago de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria y los servicios que presta el ayuntamiento, siempre y cuando no sean destinados a propósitos distintos a los de su objeto público.
52. De la exposición de motivos del Decreto que reformó y adicionó el artículo 115, publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se desprende el propósito expreso de fortalecer económica y políticamente al municipio libre. Por tanto, se consideró de suma importancia la obligación del pago de las contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, por considerarlas como esenciales para la vida de los municipios.
53. En este contexto, la prohibición constitucional se centra en la concesión de un beneficio tributario -exención o subsidio- a una persona física o moral, a fin de que ésta no contribuya al gasto público, o lo haga en menor proporción que las demás, lo cual causa un evidente detrimento de la hacienda municipal. Ello, porque la intención del poder revisor de la Constitución Federal, al conceder al municipio el manejo total de cierto tipo de contribuciones y prohibir expresamente al legislador local el otorgamiento de exenciones o subsidios, obedece al deseo de darle a este órgano de gobierno bases más sólidas en su estructura económica.
54. El anterior razonamiento encuentra apoyo en la siguiente tesis jurisprudencial número P./J. 34/2002¹⁹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 10, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN FISCAL DE NO SUJECIÓN TRIBUTARIA A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".
55. Ahora bien, conforme a las razones expuestas, que como dijimos, fueron sustentadas por este Tribunal Pleno en diversos precedentes, es que debemos analizar el Decreto "232" cuya invalidez se demanda en la presente controversia constitucional en la que se impugna la adición de un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis 1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León y sus artículos transitorios, el cual a la letra señala:

"NÚM.... 232

Artículo Único. Se reforman por adición de un último párrafo al Artículo 21 bis 12, un último párrafo al Artículo 28 bis 1 y un último párrafo al Artículo 32, todos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

Artículo 21 bis 12. (...)

(...)

Se faculta a los Ayuntamientos para poder otorgar un subsidio de hasta un 100% del incremento del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal en el que se haya aprobado una actualización de los Valores Unitarios de Suelo o Construcción en los usos de suelo de casa habitación.

Artículo 28 bis-1.- (...)

I a XV.- (...)

Se faculta a los Ayuntamientos para poder otorgar un subsidio por hasta el 100% sobre el excedente del 2% de la tasa del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

¹⁹ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI. Agosto de 2002. Tesis: P./J. 34/2002. Página: 900, de contenido: "De lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que las leyes de los Estados no pueden establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones que corresponde recaudar a los Municipios sobre la propiedad inmobiliaria, o bien, respecto de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de aquéllos, y que sólo estarán exentos del pago de dichas contribuciones los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, siempre que no sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, es decir, que lo que prohíbe el indicado precepto de la Constitución Federal es la situación de excepción en que pudiera colocarse a determinados individuos, a través de la concesión de un beneficio tributario que permita que no contribuyan al gasto público, en evidente detrimento de la hacienda municipal. En congruencia con lo anterior, se concluye que la exención general a favor de la Universidad Autónoma del Estado de Veracruz-Llave, que prevé el artículo 10, último párrafo, de la Constitución Política de aquella entidad federativa, reformado por decreto publicado en la Gaceta Oficial, Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el tres de febrero de dos mil, contraviene el referido precepto de la Constitución General de la República, ya que permite que dicha institución omita el pago de las contribuciones municipales, en menoscabo de la hacienda municipal".

Artículo 32.- (...)

I al V.- (...)

Se faculta a los Ayuntamientos para poder otorgar un subsidio de hasta el 100% sobre el excedente del 5% de la tasa del Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos.

TRANSITORIOS

Primero.- Los Gobiernos Municipales deberán aprobar en sesión de Cabildo la tabla de subsidios a los impuestos y derechos que se otorgarán conforme a este Decreto, así como las bases de los mismos y de las devoluciones de los pagos correspondientes al Impuesto Predial que se hubiesen cobrado con anterioridad, en un término no mayor de siete días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto y no podrán variarse en el transcurso del Ejercicio Fiscal 2017.

Una vez publicada la tabla de subsidios y sus bases, será obligatorio otorgar dichos subsidios a todos quienes encuadren en los supuestos de las bases sin necesidad de solicitud expresa del contribuyente.

Así mismo, de conformidad con lo establecido en el Artículo 100, fracción IX de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, los Tesoreros Municipales deberán de incluir en el Informe de Avance de Gestión Financiera los subsidios otorgados.

Durante el ejercicio fiscal 2017 en los Municipios donde se haya aprobado una actualización de los valores unitarios de suelo o construcción en los usos de suelo de casa habitación, cuya vigencia inició el 1 de enero de 2017, el impuesto podrá pagarse por anualidad anticipada a más tardar el día 5° del mes de Junio, sin recargos. En el caso de que se pague a más tardar el día 5° del mes de Abril, gozará de una reducción del 15% de dicha anualidad y si lo cubre a más tardar el día 5° del mes de Mayo, gozará de una reducción del 10% de la misma²⁰.

Segundo.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado”.

56. Como se observa, los últimos párrafos de los artículos transcritos establecen una facultad a los ayuntamientos para otorgar subsidios al impuesto predial, al impuesto sobre adquisición de inmuebles y al impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos. Estos subsidios, tal como lo hemos señalado en diversos precedentes, se traducen en un menoscabo a la hacienda municipal del municipio actor. Sirve de sustento el criterio jurisprudencial número P./J. 44/2003²¹ de rubro: “MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE AQUÉLLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.
57. Cabe señalar que ninguno de los supuestos previstos en los artículos del decreto impugnado encuadran dentro de aquellas excepciones que sí permite el citado artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, ya que no se trata de bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios.

²⁰ Cabe señalar que este párrafo tuvo una fe de erratas publicada en el Periódico Oficial de la entidad de 17 de febrero de 2017 en la que se agregó la porción normativa “cuya vigencia inició el 1 de enero de 2017”. El contenido original de este párrafo es el siguiente:

“Durante el ejercicio fiscal 2017 en los Municipios donde se haya aprobado una actualización de los valores unitarios de suelo o construcción en los usos de suelo de casa habitación, el impuesto podrá pagarse por anualidad anticipada a más tardar el día 5° del mes de Junio, sin recargos. En el caso de que se pague a más tardar el día 5° del mes de Abril, gozará de una reducción del 15% de dicha anualidad y si lo cubre a más tardar el día 5° del mes de Mayo, gozará de una reducción del 10% de la misma”.

²¹ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVIII. Agosto de 2003. Tesis: P./J. 44/2003. Página: 1375, de contenido: “De conformidad con lo dispuesto en el mencionado precepto constitucional, los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, incluyendo las tasas adicionales 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, las participaciones federales que les sean cubiertas por la Federación, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; además, el citado artículo constitucional prevé la prohibición expresa para que las leyes federales y locales establezcan exenciones a favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones señaladas. En consecuencia, si en dichas leyes se establece una exención o cualquiera otra forma liberatoria de pago, con independencia de la denominación que se le dé, y se limita o prohíbe la facultad otorgada a los Municipios de recaudar las mencionadas contribuciones, es innegable que ello resulta contrario al referido artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que afecta el régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no poder disponer y aplicar esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, les resta autonomía y autosuficiencia económica.”

58. En efecto, el subsidio al incremento del impuesto predial previsto en el último párrafo del artículo 21 bis-12, operará cuando se hayan actualizado los valores unitarios de suelo y construcción en los usos de suelo de casa habitación; por lo que se refiere al subsidio del impuesto sobre adquisición de inmuebles previsto en el último párrafo del artículo 28 bis-1 sólo se otorgará por el excedente del dos por ciento de la tasa de dicho impuesto; y por lo que se refiere al subsidio del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, previsto en el último párrafo del artículo 32 también será otorgado sobre el excedente del cinco por ciento de la tasa correspondiente. De esto se advierte, como ya dijimos, que estos supuestos no encuadran dentro de aquéllas excepciones que sí permite el citado artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, ya que no se trata de subsidios dirigidos o aplicables a bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios.
59. Por consiguiente, los subsidios previstos en los artículos del Decreto impugnado se encuentran prohibidos de manera expresa por el artículo 115, fracción IV, constitucional, toda vez que impiden que el municipio actor recaude los impuestos que la Constitución Federal otorga a su favor, por lo que no sólo se afecta el derecho del municipio a percibir los ingresos totales e íntegros provenientes de las mencionadas contribuciones, sino también su régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no tener libre disposición y aplicación de esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, le resta autonomía y autosuficiencia económica. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia número P./J. 100/2001²² de rubro: "ASOCIACIONES RELIGIOSAS. LA EXENCIÓN EN EL PAGO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL Y SOBRE TRASLACIÓN DE DOMINIO DE INMUEBLES EN SU FAVOR, PREVISTA EN EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO A) Y SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TRES DE FEBRERO DE DOS MIL UNO)".
60. No es obstáculo a lo anterior que el subsidio del impuesto sobre adquisición de inmuebles previsto en el último párrafo del artículo 28 bis-1 únicamente se otorgue por el excedente del dos por ciento de la tasa de dicho impuesto y que el subsidio del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos previsto en el último párrafo del artículo 32 también se otorgue únicamente sobre el excedente del cinco por ciento de la tasa correspondiente, puesto que aun cuando solo aplique respecto de excedentes, igualmente se afecta el derecho del municipio actor a percibir la totalidad de los ingresos provenientes de las mencionadas contribuciones, pues los excedentes también forman parte de la hacienda municipal, afectando también su régimen de libre administración hacendaria, con lo que les resta autonomía y autosuficiencia económica.
61. Igual razón aplica respecto del subsidio de hasta un cien por ciento respecto del incremento del impuesto predial previsto en el último párrafo del artículo 21 bis 12 ya que el incremento es respecto del impuesto, el cual como ya dijimos forma parte de la hacienda municipal. De este modo, como ya se dijo, dichos subsidios vulneran la prohibición constitucional de que 'las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna', transgrediendo el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal.
62. Asimismo, los artículos transitorios primero y segundo del Decreto impugnado también adolecen de los mismos vicios de inconstitucionalidad que los artículos antes analizados, puesto que, entre otras cosas, obligan a los municipios a aprobar la tabla de subsidios de los impuestos otorgados conforme al mismo Decreto, esto es del impuesto predial, del impuesto sobre adquisición de inmuebles y del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, y estos artículos forman parte de la implementación de los subsidios considerados inconstitucionales, por lo que debe imperar la misma razón de invalidez por vulnerar el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, en los términos antes desarrollados.

²² Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV. Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 100/2001. Página: 824, de contenido: "Al establecer el citado artículo cuarto transitorio que las asociaciones religiosas estarán exentas de pagar el impuesto predial causado por los bienes inmuebles que se encuentren dentro de su patrimonio y que se destinen a sus fines, así como el impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles que se genere por los bienes inmuebles de las mismas características, que adquieran en el periodo comprendido entre el veinte de enero de dos mil uno y el treinta y uno de diciembre del mismo año, transgrede el artículo 115, fracción IV, inciso a), y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, porque al referirse la mencionada exención a fuentes primarias de ingresos propias e intocables de la hacienda municipal, no solamente afecta el derecho de los Municipios del Estado de Chihuahua a percibir los ingresos provenientes de las mencionadas contribuciones, sino también el régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no tener libre disposición y aplicación de esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, les resta autonomía y autosuficiencia económica. Además, dicha exención también vulnera la prohibición constitucional de que 'las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna', respecto de las contribuciones previstas a favor de los Municipios, entre ellas, las relativas a la propiedad inmobiliaria, a su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora."

63. Por todo lo anterior, resulta innecesario analizar el argumento de invalidez restante, ya que, como se ha precisado, las legislaturas estatales no tienen la facultad de disponer -a través del establecimiento de subsidios o cualquier otra forma de liberación del pago-, de los recursos que corresponde recaudar a los municipios. Sirve de apoyo, por analogía, la tesis número P./J. 37/2004²³ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ".
64. Por consiguiente, al ser fundado el argumento del municipio actor, procede declarar la invalidez del Decreto "232" por el que se adiciona un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en la inteligencia que también se incluyen los artículos transitorios primero y segundo del citado Decreto.

IX. EFECTOS

65. En consecuencia, de conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se declara la invalidez del Decreto "232" impugnado. La invalidez surtirá sus efectos al día siguiente de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.
66. En la inteligencia que la declaración de invalidez únicamente tendrá efectos respecto del municipio actor que promovió la presente controversia constitucional²⁴.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del Decreto "232" por el que se adiciona un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en términos del apartado VIII de esta resolución, respecto del Municipio de San Pedro Garza García, la cual surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese esta resolución por oficio a las partes y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

²³ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX. Junio de 2004. Página: 863, de contenido: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto".

²⁴ "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del tribunal constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el Municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder Reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV. Noviembre de 1996. Tesis: P./J. 72/96. Página: 249.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz, Franco González Salas con reservas de criterio y con diferencias en las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto 232 por el que se adiciona un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León. Votaron en contra los señores Ministros Luna Ramos, únicamente por la invalidez del párrafo último del artículo transitorio primero, Piña Hernández, únicamente por la invalidez del artículo transitorio primero, Medina Mora I., únicamente por la invalidez del párrafo último del artículo transitorio primero, Laynez Potisek, únicamente por la invalidez del artículo transitorio primero y Pérez Dayán, únicamente por la invalidez del párrafo primero del artículo transitorio primero. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, determinar que la mayoría de seis votos expresada resulta suficiente para declarar la invalidez del decreto impugnado, conforme al criterio aprobado por este Tribunal Pleno en la sesión privada número quince, celebrada el martes diecinueve de marzo de dos mil trece.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman el Ministro Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la original de la sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 109/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2017

En sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del Decreto 232 por el que se adiciona un último párrafo a los artículos 21-bis-12, 28-bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en términos del apartado VIII de esta resolución.

Respetuosamente no comparto los argumentos, ni la conclusión de la mayoría, como a continuación explicaré.

I. Antecedentes del asunto

El Municipio de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León, presentó demanda de controversia constitucional en el cual adujo, en esencia, la inobservancia de lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la emisión por parte del Congreso de esa entidad del "Decreto 232" por el que se adicionó un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en el que estableció la facultad de los ayuntamientos a otorgar subsidios al impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto a diversiones y espectáculos públicos, lo que a consideración del Municipio actor, vulneraba su hacienda pública.

II. Razones de la mayoría

El Pleno determinó que los subsidios previstos en el Decreto impugnado se encuentran prohibidos de manera expresa por el artículo 115, fracción IV, constitucional, toda vez que los artículos contenidos en el decreto impugnado impiden al municipio recaudar los impuestos y administrar libremente los recursos obtenidos y que la Constitución Federal otorga a su favor, cuestión que afecta tanto al derecho del municipio a percibir ingresos totales e íntegros provenientes de las mencionadas contribuciones, como su régimen de libre administración hacendaria, ya que no tiene libre disposición y aplicación de los recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes, el cumplimiento de los fines públicos, resta autonomía y autosuficiencia económica.

Criterio retomado por el Pleno de este Alto Tribunal de las controversias constitucionales 13/2002 y 19/2011, pues se ha señalado que resulta inconstitucional que las legislaturas de los estados establezcan exenciones y subsidios en perjuicio de la hacienda municipal, lo que vulnera lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Al respecto se indicó que de conformidad con lo establecido en la fracción IV, inciso a) del artículo constitucional citado, los municipios percibirán las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, por lo que cualquier cobro que derive de la misma es una contribución a favor del municipio, siendo que tal porción normativa establece expresamente la prohibición de que mediante leyes tanto federales como locales, se establezcan exenciones o subsidios respecto de las contribuciones previstas a favor del municipio, quedando exceptuados de tal prohibición los bienes del dominio público.

Así, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto "232" por el que se adiciona un último párrafo a los artículos 21 bis-12 (subsidio respecto del impuesto predial sobre el incremento del impuesto aprobado en la actualización de valores unitarios de suelo o construcción); 28 bis-1 (subsidio sobre excedente del dos por ciento de la tasa del impuesto sobre adquisición de inmuebles) y 32 (subsidio sobre el excedente de cinco por ciento de la tasa del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos), todos de la Ley Hacendaria para los Municipios del Estado de Nuevo León.

Dicho pronunciamiento se hizo extensivo a los artículos transitorios primero y segundo del Decreto impugnado, al estimar que contienen los mismos vicios de inconstitucionalidad que los artículos anteriormente referidos, pues en dichos preceptos se obliga a los municipios a aprobar la tabla de subsidios de los impuestos otorgados conforme al propio Decreto y, por tanto, forman parte de la implementación de los subsidios considerados como inconstitucionales, por lo que impera la misma razón de invalidez por vulnerar el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Razones del disenso

Me aparto del criterio mayoritario respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 pues considero que tales normas son acordes a lo previsto en el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución, ya que sólo establecen una potestad o posibilidad para que los municipios en el Estado de Nuevo León, de estimarlo pertinente y en ejercicio de su régimen de libre administración hacendaria, otorguen subsidios en los impuestos correspondientes, con lo cual se atiende, adicionalmente, al principio de legalidad.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y 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:

(...)

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. **Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.** Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas 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.”*

En el precepto anteriormente transcrito se evidencia expresamente la prohibición tanto de la legislatura federal como de la local de establecer exenciones o subsidios. Al respecto, en la exposición de motivos de la reforma constitucional a ese precepto —realizada en mil novecientos ochenta y tres— se indicó que lo pretendido era otorgar autonomía a los municipios respecto de la administración de su hacienda y el derecho a recibir los ingresos que en el propio municipio se generen.

De la redacción dada a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32, se sigue que el legislador reconoció la facultad de los municipios para que, en su ámbito interno, si así lo consideraban conveniente, otorguen diversos subsidios respecto del impuesto predial, en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y en el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos; es decir, el legislador del Estado de Nuevo León en ningún momento obligó a los municipios a otorgar los subsidios a los impuestos mencionados, sino que en realidad reconoció una potestad de los mismos de otorgar los beneficios citados.

Lo anterior porque en esas normas se recurrió al verbo “facultar”, que dentro de sus acepciones encuentra una de carácter potestativo; es decir, se trata de una atribución que no resulta vinculante, sino sólo una posibilidad para su ejercicio, con lo cual se reconoce lo previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional, ya que se permite al municipio administrar libremente su hacienda. Esto es, el Decreto impugnado, por cuanto hace a las normas distintas de las transitorias, sólo tuvo por efecto el reconocimiento del derecho constitucionalmente reconocido a la libre administración de los recursos consignados a favor de los municipios y, por tanto, no se trata de un mandato para otorgar subsidios en los impuestos ya precisados.

Esta perspectiva, además de resultar acorde a lo previsto en el artículo 115 constitucional, es acorde con el principio de legalidad tributaria, conforme con el cual es en un acto formal y materialmente legislativo que deben estar los elementos del tributo, así como las exenciones correspondientes, generando seguridad jurídica en cuanto a las formas que pueden adoptar los subsidios que, eventualmente, en su ámbito interno, otorgue cada municipio, al garantizarse que los márgenes para ese tipo de medidas sean iguales en cada unidad política de la entidad correspondiente (cuando así decidan hacerlo).

Por otro lado, comparto los razonamientos y la declaración de invalidez del artículo Primero Transitorio del Decreto impugnado pues contrario a lo previsto en el cuerpo de la Ley Hacendaria de ese estado (en la cual se facultaba a los Municipios para otorgar subsidios), el transitorio indicado no tiene un efecto potestativo para el ejercicio de esa facultad, sino que expresamente impone un deber ya que obliga (en particular al municipio actor) a aprobar una tabla de subsidios en materia del impuesto predial, el impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre diversiones y espectáculos e impone al tesorero municipal el deber de incluir en sus informes el avance de la gestión financiera que prevé el artículo 100 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de los subsidios otorgados.

Esa obligación de otorgar subsidios e informar sobre la gestión financiera, considero es contraria a lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues el Congreso del Estado, mediante el artículo Primero Transitorio obligó a los municipios de esa entidad y, en forma particular, al municipio actor, a establecer subsidios respecto de los impuestos indicados, cuestión la cual impide al Municipio percibir los ingresos por concepto de impuestos que constitucionalmente están previstos a su favor y, a causa de ello, se afecta el derecho de libre administración hacendaria, pues al no tener libre disposición de los recursos para satisfacer sus necesidades y dar cumplimiento a sus fines públicos, se le resta autonomía, tal y como se consideró en el criterio mayoritario.

El Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 109/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 109/2017**

En sesión pública de 21 de noviembre de 2017, el Tribunal Pleno discutió y aprobó el proyecto de resolución del asunto indicado al rubro. El presente voto particular tiene por objeto señalar las razones por las cuales no comparto el criterio emitido por la mayoría de declarar la invalidez del Decreto "232" por el que se adicionó un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

La litis constitucional versa sobre la constitucionalidad de subsidios al impuesto predial, al impuesto sobre adquisición de inmuebles y al impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

De acuerdo con el municipio actor, el Decreto impugnado vulnera la hacienda pública municipal al obligar a los ayuntamientos a otorgar un subsidio; además, produce inseguridad jurídica, pues no obstante que se limitan a establecer la facultad de otorgar los subsidios, los artículos transitorios disponen diversas obligaciones de hacer tanto a los ayuntamientos como a los tesoreros municipales. Lo anterior, en contravención de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

El criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno fue declarar la invalidez de todo el Decreto en su conjunto, al considerar que los "subsidios" que se establecían en las normas, se traducen en un menoscabo a la hacienda municipal del municipio actor.

Sin embargo, como lo manifesté durante la discusión, no comparto el sentido de la ejecutoria por las siguientes circunstancias: considero que los artículos 21 bis-12, 28-bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en realidad no establecen un subsidio, sino una facultad **(A)**; además de que, el artículo 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León no encuadra en los ingresos respecto de los cuales, en un sistema de reserva de fuentes, se prohíbe a los Estados otorgar exenciones y subsidios **(B)**.

A. Los artículos 21 bis-12, 28-bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León no establecían un subsidio sino una facultad

La controversia constitucional implicaba determinar si el facultar a los Municipios para otorgar subsidios respecto de las contribuciones que tienen derecho a percibir, y que integran su hacienda municipal, se encuentra o no vedado constitucionalmente por generar una afectación a la reserva de fuentes de ingresos municipales.

El artículo 115 constitucional, fracción IV, en la parte que interesa, que: *"...Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones"*.

Esta Suprema Corte ha interpretado ampliamente la disposición constitucional referida, y ha arribado a la conclusión de que las exenciones, subsidios o cualquier otra forma liberatoria de pago que establezcan las leyes federales o locales respecto de las contribuciones que corresponden a su libre administración tributaria, contraviene el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal¹.

Sin embargo, los precedentes que han sido resueltos, refieren a supuestos en los cuales a través de una ley estatal se han establecido ya sea exenciones a sujetos determinados, o bien subsidios tasados, fijos, cuantificados, que pretenden dotar de una obligatoriedad general a los municipios de un Estado determinado; casos en los cuales, con la simple emisión de la norma o disposición general se produce una afectación a la hacienda municipal.

¹ Véase la tesis de jurisprudencia de rubro: "MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE AQUÉLLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVIII, Agosto de 2003; Pág. 1375. P. J. 44/2003.

Así se ha hecho por ejemplo respecto de: exenciones a impuestos sobre adquisición de bienes inmuebles², impuesto predial³ y otras tasas adicionales en materia de propiedad inmobiliaria, en el pago de derechos por servicios de agua⁴ y alumbrado público⁵, e inclusive en otros más específicos como en derechos por expedición y revalidación de licencias para colocación de anuncios publicitarios⁶.

Pero si leemos con detenimiento los artículos 21 bis-12⁷, 28-bis¹⁸ y 32⁹ de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo puede observarse que en todos ellos se utiliza un operador deóntico de permisión —expresa—; es decir, se les licencia o faculta a realizar determinada conducta, en el caso a establecer subsidios, lo cual se enaltece si observamos también que se utiliza más adelante la palabra “podrán”. Es decir, no se establece un subsidio.

Así, las mismas razones que se han utilizado por este Tribunal Pleno para declarar la invalidez de diversas disposiciones normativas en las que se han advertido subsidios o exenciones, no podían aplicarse de manera analógica al supuesto que se analizó en la ejecutoria, pues, era impreciso afirmar sin mayor reflexión, que una facultad que se otorga a un Municipio en términos de permisión, precisamente para decidir sobre sus propios ingresos tributarios, transgrede la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal. O que por contener la palabra “subsidio” una norma resulte inconstitucional.

En mi opinión, la norma presentaba una oportunidad de hacer partícipes a los órganos municipales en la planeación de su propia política fiscal, pues el artículo 115 constitucional que tiene por finalidad fortalecer su autonomía y autosuficiencia económica, tiene el alcance de permitirles (cuando así la ley lo establezca) a renunciar a los ingresos a que tiene derecho atendiendo a las razones que estime pertinentes, pues, son ellos los que conocen a detalle sus necesidades financieras para el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

En otras palabras, en tanto que la norma lo que hace es facultar a los Municipios, lejos de impedir la disposición o aplicación de esos recursos, habilita un espacio de administración que se configura de manera negativa, mediante la posibilidad de renunciar a obtener determinados ingresos tributarios.

Lo anterior se robustece si tomamos en consideración el contenido del artículo primero transitorio¹⁰ del propio Decreto, que determina que serán precisamente los gobiernos municipales quienes, en su caso, de

² El tema específico de impuestos a la propiedad inmobiliaria es posiblemente el que mayor ha sido explorado por esta Suprema Corte de Justicia, de manera ejemplificativa, véase la tesis de rubro: “IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL ARTÍCULO 65, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, AL ESTABLECER QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ESTARÁN EXENTOS DE PAGARLO, SIEMPRE Y CUANDO ÉSTOS SEAN PARA SU USO PROPIO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 5 DE MARZO DE 2009)”. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro X, Julio de 2012; Tomo 1; Pág. 341. P. J. 23/2012 (9a.).

³ Controversias Constitucionales 14/2004, 142/2006 y 19/2011. Y dentro de los criterios jurisprudenciales, puede citarse a manera de ejemplo el contenido en la tesis de rubro: “ASOCIACIONES RELIGIOSAS. LA EXENCIÓN EN EL PAGO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL Y SOBRE TRASLACIÓN DE DOMINIO DE INMUEBLES EN SU FAVOR, PREVISTA EN EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO A) Y SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TRES DE FEBRERO DE DOS MIL UNO)”. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Septiembre de 2001; Pág. 824. P. J. 100/2001.

⁴ Ver controversia constitucional 48/2015 en la que se analizaron los artículos 96, cuarto párrafo, y 104, primero y segundo párrafos, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, en su texto derivado de las reformas y adiciones sufridas por el Decreto número 205, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de seis de julio de dos mil quince.

⁵ Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro: “DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 103 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, AL ESTABLECER QUE QUEDAN EXCEPTUADAS DE SU PAGO LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES PROPIETARIAS, POSEEDORAS, USUFRUCTUARIAS O USUARIAS DE PREDIOS UBICADOS EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO EN LOS QUE OPEREN BOMBAS DE AGUA POTABLE O NEGRAS, MOLINOS DE NIXTAMAL Y PARA USOS AGRÍCOLAS, VULNERA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 11 DE MAYO DE 2009)”. [J]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro X, Julio de 2012; Tomo 1; Pág. 242. P. J. 24/2012 (9a.).

⁶ Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro: “HACIENDA MUNICIPAL. LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN VII, Y 19, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN, PARA 2006, AL ESTABLECER SUPUESTOS DE EXENCIÓN, TRANSGREDEN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Octubre de 2006; Pág. 1132. P. J. 116/2006.

⁷ “Artículo 21 bis 12.- (...)”

Se faculta a los Ayuntamientos para **poder** otorgar un subsidio de hasta un 100% del incremento del impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal en el que se haya aprobado una actualización de los Valores Unitarios de Suelo o Construcción en los usos de suelo de casa habitación”.

⁸ “Artículo 28 bis-1.- (...)”

Se faculta a los Ayuntamientos para **poder** otorgar un subsidio por hasta el 100% sobre el excedente del 2% de la tasa del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles”.

⁹ “Artículo 32.- (...)”

Se faculta a los Ayuntamientos para **poder** otorgar un subsidio de hasta el 100% sobre el excedente del 5% de la tasa del Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos”.

¹⁰ “PRIMERO. Los Gobiernos Municipales deberán aprobar en sesión de Cabildo la toma de subsidios a los impuestos y derechos que se otorgarán conforme a este Decreto, así como las bases de los mismos y de las devoluciones de los pagos correspondientes al Impuesto Predial que se hubiesen cobrado con anterioridad, en un término no mayor de siete días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto y no podrán variarse en el transcurso del Ejercicio Fiscal 2017.

Una vez publicada la tabla de subsidios y sus bases, será obligatorio otorgar dichos subsidios a todos quienes encuadren en los supuestos de las bases sin necesidad de solicitud expresa del contribuyente.

Así mismo, de conformidad con lo establecido en el Artículo 100, fracción IX de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, los Tesoreros Municipales deberán de incluir en el Informe de Avance de Gestión Financiera los subsidios otorgados.

Durante el ejercicio fiscal 2017 en los Municipios donde se haya aprobado una actualización de los valores unitarios de suelo o construcción en los usos de suelo de casa habitación, cuya vigencia inició el 1 de enero de 2017, el impuesto podrá pagarse por anualidad anticipada a más tardar el día 5° del mes de Junio, sin recargos. En el caso de que se pague a más tardar el 5° del mes de Abril, gozará de una reducción del 15% de dicha anualidad y si lo cubre a más tardar el día 5° del mes de Mayo, gozará de una reducción del 10% de la misma”.

ejerger su facultad, deberán aprobar la tabla de subsidios correspondientes y las bases generales para ello. Así, a excepción del último párrafo del que me ocupare más adelante, justamente se respeta el ámbito de autonomía municipal.

A manera de ejemplo se observa como dentro de las bases generales que han aprobado otros municipios, inclusive del mismo Estado, han utilizado esa facultad para otorgar subsidios a personas de escasos recursos, personas jubiladas o pensionadas, personas con discapacidad, entre otros. Lo que habilita un espacio de planeación no sólo financiera y fiscal, sino inclusive social, que enaltece la autonomía municipal en el contexto en el que se encuentran inmersos.

Por tanto, no puedo compartir las premisas de la sentencia en las que se afirma que: i) la norma establece un subsidio; y ii) que se afecta la hacienda municipal. Ello es así, pues en realidad las disposiciones normativas no establece propiamente un subsidio (al respecto convendría preguntarnos cuál es, respecto de qué personas o instituciones en lo particular se hace, y qué pasa si los Municipios no despliegan su facultad o si el subsidio lo fijan en cero pesos).

En contraste, los faculta a establecerlos; y por tanto, no puede hablarse de una disminución en los ingresos que integran la hacienda municipal hasta en tanto no se ejerza esa facultad. Al respecto me reservé el término de "afectación" y utilicé el de "disminución", porque no me parece que pueda hablarse de afectación cuando el despliegue de la facultad la ejerce propiamente el Municipio.

Si bien está Suprema Corte de Justicia de la Nación ha contribuido con un amplio desarrollo jurisprudencial en el que ha concluido que tanto las exenciones como los subsidios, o inclusive cualquier figura sustractiva o aminorativa de la carga tributaria establecidas en una ley local sobre contribuciones que tiene derecho a percibir los Municipios resulta inconstitucional, lo cierto es que en el caso, encuentro matices que resulta importante resaltar.

A diferencia de las exenciones que deben establecerse en ley, los subsidios (bien entendidos) constituyen gastos fiscales, es decir, se traducen en la no obtención de un ingreso público como consecuencia de la concesión de beneficios orientados al logro de la política económica o social adoptada en una época determinada. ¿No es precisamente a los Municipios a quienes les correspondería tomar las decisiones sobre tales aspectos?

Es por ello que me parece que si los Municipios por sí no pueden establecer exenciones dado que comparten la potestad tributaria con las legislaturas de los Estados, la posibilidad de facultarlos para establecer subsidios parece una medida adecuada en términos de política fiscal, que enaltece su autonomía.

Ahora bien, finalmente conviene realizar dos precisiones:

- a) No es obstáculo a lo que he desarrollado, la circunstancia de que el artículo primero transitorio señale que los gobiernos municipales deberán aprobar las bases generales para el otorgamiento de subsidios en un término no mayor de siete días posteriores a la entrada en vigor del Decreto. Sin embargo, ello debe entenderse necesariamente en el marco de los artículos que establecen la facultad, y la posibilidad de que los municipios la ejerzan o no.

Es por eso que mi propuesta implicaba, en primer lugar, dar contestación a la segunda línea argumentativa hecha valer por el Municipio, a fin de explicar el correcto alcance interpretativo conforme a la Constitución, que debía darse a los artículos cuya invalidez se reclamó. Esto es, que los artículos no crean inseguridad jurídica, pues aun cuando en ellos se establece una facultad y en los transitorios una carga sobre su cumplimiento, ello insisto, debe entenderse conforme al marco constitucional.

- b) Conforme lo antes expuesto, no subsistiría motivo alguno para declarar la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto, pues en él, exclusivamente se establecía que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

B. El artículo 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León no constituye un ingreso respecto del cual se prohíbe otorgar exenciones y subsidios

Al margen de lo anterior, considero que no todas las contribuciones, respecto de las cuales se habilita la posibilidad de otorgar subsidios, encuadran en ingresos del Municipio de los cuales, en un sistema de reserva de fuentes, se prohíbe a los Estados otorgar exenciones y subsidios, como expondré a continuación.

Si realizamos una relatoría jurisprudencial encontraremos que si bien se ha justificado la invalidez de diversas normas, en estos casos, en la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal, las soluciones no han sido unívocas respecto de si el problema debe abordarse como un problema de afectación al principio de reserva de fuentes municipales o al principio de libre administración hacendaria¹¹, o simplemente en un contraste directo frente a la prohibición constitucional del segundo párrafo¹². Surge entonces la pregunta a responder, sobre ¿cómo debe entenderse la prohibición del segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 115 indicado?

El parámetro de control constitucional del artículo 115 de la Constitución Federal, indica que las leyes estatales no pueden establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de contribuciones que correspondan a la propiedad inmobiliaria [*inciso a) de la fracción IV*]; o bien, de las que se generen con motivo de los servicios públicos a cargo de los municipios [*inciso c) de la fracción IV*].

¹¹ Si bien son conceptos relacionados, tienen matices distintos. Para advertir la discrepancia indicada véase por ejemplo el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P. /J. 44/2003, en contraste con el diverso contenido en la P. /J. 24/2012 (9a.) citadas con anterioridad. A mayor abundamiento, puede observarse como por ejemplo en la tesis P. XXVIII/2010 se determinó que la prohibición de establecer exenciones "tiene como finalidad garantizar la libre administración de la hacienda municipal". La tesis referida lleva por rubro: "EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO C), PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ES COMPATIBLE CON LA NATURALEZA Y EL RÉGIMEN ORGÁNICO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL".

¹² Los principios de reserva de fuentes y de libre administración hacendaria si bien se encuentran íntimamente vinculados tienen particularidades que los distinguen y que resultan relevantes para el caso que nos ocupa.

Esto es, la prohibición constitucional del segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 115 se vincula directamente con el principio de reserva de fuentes establecido en los diversos incisos del primer párrafo¹³ de dicha fracción; y en concreto opera respecto de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y por la prestación de servicios públicos a su cargo (excluye en este caso participaciones federales).

Por tanto, dado que sólo recae en contribuciones, se trata de una prohibición que se traduce en no interferir mediante la introducción de tales figuras sustractivas o minorativas, la potestad tributaria (compartida) respecto de ciertos ingresos tributarios que conforme al principio de reserva de fuentes, se han considerado como un mínimo indispensable con el que deben contar los municipios para responder a sus necesidades y responsabilidades públicas.

Sin embargo, surge el problema de que la prohibición no se concreta sólo sobre un despliegue de potestad tributaria en estricto sentido, pues eso sería propio de las exenciones en cuanto al establecimiento de las contribuciones; y por lo menos los subsidios, a los que hace referencia también la norma constitucional, tienen una naturaleza distinta de gasto fiscal. No obstante, debe insistirse que a fin de cuentas, se trata también de una medida que salvaguarda la obtención de ciertos ingresos mínimos.

Así, por lo menos en lo que a las contribuciones se refiere, la reserva de fuentes responde a una dinámica de potestad tributaria o en su caso de expectativa de ingreso; mientras que la libre administración de la hacienda municipal se identifica más con el ejercicio y destino del gasto público¹⁴. Mientras que el primer principio asegura la obtención de un ingreso –tributario–, el segundo garantiza la libertad de su destino y ejercicio, pues, debe partirse de la premisa de que no se puede administrar –libremente o no– lo que aún no se tiene.

Siendo así, me inclinaría por concluir que –en principio– la prohibición de establecer excepciones y subsidios se vincula más con el principio de reserva de fuentes, que con el diverso de libre administración hacendaria.

Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existe una distinción entre "*hacienda municipal*" y "*libre administración hacendaria*", de manera que la primera comprende un universo de elementos integrado por los ingresos, activos y pasivos del Municipio, mientras que la segunda se refiere al régimen establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que los Municipios puedan tener la libre disposición y aplicación de determinados recursos¹⁵.

Conforme a la interpretación constitucional que he desarrollado, observo que aunque los ingresos a los que se tiene derecho bajo un principio de reserva de fuentes están sujetos *a posteriori* al de libre administración hacendaria; existen otros diversos, que integrando la hacienda municipal y estando sujetos a la libre administración hacendaria, no forman parte de la reserva de fuentes, en concreto: otros ingresos que las legislaturas establezcan a favor de los municipios, distintos a los percibidos por contribuciones a la propiedad inmobiliaria o por servicios públicos a cargo del municipio, y participaciones federales.

Para ello debe considerarse que la reserva de fuentes prevé tres supuestos específicos: las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. A su vez, la diversa fracción III¹⁶, del mismo artículo constitucional, delimita las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios: agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado público, residuos, mercados, panteones, rastros, calles y parques; seguridad pública; y las demás que las legislaturas determinen.

¹³ "Art. 115.-

(...)

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

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".

¹⁴ En otras palabras la 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.

¹⁵ Véase la tesis de jurisprudencia de rubro: "*LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. LOS EMPRÉSTITOS SON INGRESOS MUNICIPALES NO SUJETOS A DICHO RÉGIMEN*". Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Abril de 2009; Pág. 1294. P. XVII/2009.

¹⁶ "Art. 115.-

(...)

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

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

b).- Alumbrado público.

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

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

g).- Calles, parques y jardines y su equipamiento.

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

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

(...)"

Pero como se observa puntualmente, otros ingresos que las legislaturas establezcan a favor de los municipios distintos a los anteriores inclusive de aquellos que deriven de la prestación de servicios públicos a su cargo establecidos por las legislaturas, no son propios del principio de reserva de fuentes. Lo anterior, responde a la propia lógica constitucional, pues como lo he expuesto, considero que la reserva de fuentes es un mínimo de ingresos que se asegura a los municipios contar con la autonomía suficiente para solventar sus necesidades y responsabilidades públicas.

En la práctica, y desde el punto de vista de una planeación estatal fiscal cabe cuestionarnos: en principio, el fortalecimiento del régimen municipal pretende entre otras cosas, enaltecer su autonomía y suficiencia financiera. En ese sentido resulta no sólo viable, sino tal vez deseable, que las legislaturas de los Estados establezcan otros ingresos a los que pueden acceder; sin embargo, de sujetarlos además a una prohibición sobre la configuración normativa de ciertas contribuciones (por ejemplo al no dejar establecer exenciones), se genera un desincentivo para otorgarlos.

Bajo las premisas antes expuestas, debe considerarse que, en el caso, los espectáculos públicos no son propiamente un servicio público, más aún, inclusive la contribución a la que hace referencia el artículo 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León establece un impuesto (diverso a los que derivan de la propiedad inmobiliaria propio de la reserva de fuentes) y no un derecho (por servicios).

Ello implica que no podría encuadrarse en la prohibición constitucional, pues no corresponde al ámbito de protección sobre la prohibición de afectar la hacienda municipal ni con relación al inciso a), ni con el c) de la fracción IV de la Constitución Federal.

Robustece lo anterior la circunstancia de que el hecho imponible del impuesto local lo constituye, como lo establece el artículo 29 la Ley de Hacienda para los municipios del Estado de Nuevo León *"...la celebración de espectáculos públicos en el Estado, excepto cuando se realicen en restaurantes, bares, cabarets, salones de fiesta o de baile y centros nocturnos, siempre y cuando por la realización de espectáculos en estos establecimientos se cause el Impuesto al Valor Agregado"*, donde la base del impuesto lo constituye, en términos del diverso artículo 31, la entrada bruta que genere el espectáculo correspondiente; es decir, es un impuesto directo sobre ingresos percibidos, y no una contribución que se cause por los derechos que pudiere prestar un Municipio.

Es por ello que como mencioné anteriormente, es importante definir si la prohibición de otorgar exenciones y subsidios recae sobre la protección que se otorga a través de la reserva de fuentes, o de la libre administración hacendaria, pues aun cuando se trata de conceptos íntimamente vinculados, la respuesta constitucional no es la misma.

En mi concepto, al tratarse de una prohibición inmersa en el sistema de reserva de fuentes, no alcanza a otro tipo de ingresos tributarios distintos a los impuestos en propiedad inmobiliaria y derechos por servicios públicos que las legislaturas establezcan a favor de los municipios. Si se considerara que es una prohibición que se encuentra inmersa en el principio de libre administración hacendaria, tal vez la solución sería otra.

Por tanto, al margen de que no comparto la declaratoria de invalidez respecto de los artículos impugnados en general, menos aún respecto del artículo 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, pues, aun considerando que se tratara de un subsidio como lo hizo la sentencia, no encuentro sustento constitucional alguno para encuadrarlo en la excepción que se prevé en el segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal.

C. Coincidencia parcial en la declaratoria de inconstitucionalidad de la reducción en el pago del impuesto predial

Finalmente, conforme a los argumentos que he desarrollado con antelación, compartí la declaratoria de inconstitucionalidad exclusivamente por lo que hace al último párrafo del artículo primero transitorio del Decreto, pues en él, efectivamente se establece una reducción mediante la aplicación de una tasa establecida de manera fija y directa en una ley estatal, no ya mediante una permisión sino a partir de una obligación concreta; y además respecto del impuesto predial correspondiente a la reserva de fuentes de ingreso de los municipios, lo cual sí transgrede bajo las premisas que he expuesto, el artículo 115 de la Constitución Federal.

Basta imponerse del contenido de tal porción normativa, para darse cuenta de ello, en tanto establece que: *"...En el caso de que se pague [el impuesto predial] a más tardar el día 5 del mes de Abril, gozará de una reducción del 15% de dicha anualidad y si lo cubre a más tardar el día 5 del mes de Mayo, gozará de una reducción del 10% de la misma"*.

Atentamente

El Ministro **Eduardo Medina Mora I.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I., en relación con la sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 109/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2017, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión pública de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 109/2017, en la que analizó la constitucionalidad del Decreto 232, expedido por el Congreso de Nuevo León, por el cual se adicionó un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

En ese contexto, se declaró procedente y fundada la controversia constitucional.

Asimismo, se declaró la invalidez del Decreto 232 por el que se adiciona un último párrafo a los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en términos del apartado VIII de la resolución, respecto del Municipio de San Pedro Garza García, la cual surtiría efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León.

Como desarrollaré a continuación, estoy en contra del sentido del proyecto y solamente comparto la invalidez del artículo primero transitorio del Decreto 232 impugnado.

Lo anterior, en virtud de que en principio, el artículo 115, fracción IV, constitucional, establece lo siguiente: “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”. El inciso a) se refiere a propiedad inmobiliaria y el inciso c) se refiere a ingresos derivados de prestación de servicios públicos a su cargo.

Por otra parte, tenemos también como precedentes diversas controversias constitucionales en las que se estableció que, si bien los Estados no pueden establecer exenciones ni subsidios que demeriten la hacienda pública municipal, específicamente las materias establecidas en la Constitución en los incisos a) y c), del 115, fracción IV, constitucional, en estos precedentes hemos establecido –a la inversa– que los municipios pueden otorgar exenciones o subsidios cuando ellos así lo consideren conveniente.

Ahora, en la resolución se precisa que es “una facultad de los ayuntamientos el otorgar subsidios al impuesto predial”. Si partimos de la premisa que esta es una facultad, entonces el establecimiento de subsidios o exenciones debe estar en ley. En ese contexto, lo que está estableciendo aquí el Congreso del Estado es una **facultad** para los municipios cuando así lo estimen conveniente; por lo tanto, en relación a la conveniencia serían aplicables las controversias constitucionales 8/2008, 81/2008, 84/2008 y 85/2008; es decir, si el Municipio así lo considera, puede proceder a otorgar subsidios al impuesto predial, y únicamente, lo que estableció el Congreso local, fue una **facultad**, si lo considera conveniente el Municipio.

En ese sentido, cabría preguntarse: ¿hasta dónde el artículo 32, fracción V de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, se refiere a las prohibiciones que establece la fracción IV del artículo 115 constitucional? Si son prohibiciones expresas, en estos supuestos no pueden involucrarse las legislaturas de los Estados con los ingresos de los ayuntamientos. En la especie, se trata de un subsidio que se otorga sobre el excedente del cinco por ciento de la tasa del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos.

El inciso a) es propiedad inmobiliaria y el c) por los ingresos derivados de los servicios públicos; es decir, derechos. Esto es un impuesto que –a mi juicio– no encuadraría, salvo que estuviera delimitado como un derecho especial, pero como impuesto no se ubicaría ni en el inciso a) ni el inciso c); entonces, si es una facultad que puede ejercer el Municipio, cuando así lo considere conveniente, únicamente lo establece como facultad, que precisamente debe estar en ley, y, en caso de que el Municipio lo decida ejercer ¿hasta dónde resulta inconstitucional? En ese sentido, no es un deber de los municipios otorgar lo que aquí denominan subsidio, sino que es evidentemente una facultad.

Ahora bien, en el transitorio lo que se dice es que aquellos Municipios que consideren ejercer esa facultad, lo podrán hacer “y no podrán variar dicha facultad en el transcurso del Ejercicio Fiscal 2017”.

Podemos afirmar entonces, que el último párrafo no es una facultad, es una norma que establece reglas de actuación al municipio en cuanto al impuesto predial, en lo referente a: “Durante el ejercicio fiscal de 2017 en los Municipios, donde se haya aprobado una actualización de los valores unitarios [...] el impuesto podrá

pagarse por anualidad anticipada". Aquí, el Congreso del Estado establece reglas para el cobro o el pago -en su caso- del derecho predial que no le correspondería ejercer; en ese sentido tendría que ser el Municipio el que ejercería dicho cobro.

Si bien, la resolución atinadamente establece que es una facultad del Municipio que aquel que lo quiera ejercer, lo puede hacer, en ese caso deberá ajustarse a lo que establece el primero transitorio, pero no es obligatorio; no está legislado de forma taxativa por parte del Estado. En relación con el artículo 32, fracción V, que se refiere a impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, -a mi juicio- no se ubica en lo previsto por el artículo 115, fracción IV, constitucional; en ese caso, la inconstitucionalidad se daría del último párrafo del artículo transitorio impugnado.

En ese contexto, no coincido con la postura en cuanto a que no se establezca en la ley esta facultad, porque se establece como una obligación por parte del municipio; creo que donde deben estar establecidos los subsidios y exenciones, es en la ley local, en este caso estamos hablando de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

Entonces, si la ley faculta a los municipios para otorgar este subsidio de hasta un cien por ciento del incremento del impuesto predial o cien por ciento sobre el excedente del dos por ciento de la tasa del impuesto sobre adquisición de inmuebles es -precisamente- en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, en donde tiene que estar previsto.

En los precedentes que mencioné con antelación, se señaló expresamente que lo que es inconstitucional es que la legislatura de los Estados o la federación, y sin la intervención del municipio, restrinja su libre administración hacendaria; es decir, que los municipios se vean impedidos para otorgar exención o subsidios o cualquier forma liberatoria de pago de las contribuciones municipales que estimen convenientes.

En ese caso, los municipios lo pueden hacer cuando ellos lo consideren conveniente y no por obligación impuesta por las legislaturas federales o locales. Esta facultad tiene que estar en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Nuevo León, porque es ahí donde se va a legislar este tipo de exenciones o subsidios y se debe establecer esa facultad a los ayuntamientos. En ese sentido, no veo la inconstitucionalidad en la facultad otorgada a los municipios porque tiene que estar en esa ley para cumplir con el principio de legalidad.

En otro sentido, también coincido con lo argumentado por otros Ministros en el Pleno, en que, aun haciendo una interpretación conforme del artículo primero transitorio, en el sentido de que sólo lo van a aplicar los municipios que ejerzan esa facultad, se invade con ello la libre administración de la hacienda municipal. Lo anterior, porque establece en primer lugar la devolución del pago; en segundo lugar, establece que no podrá variarse en el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete; tercero, establece que éstas serán obligatorias sin necesidad de solicitud; y, finalmente establece, una forma de pago que corresponde esencialmente al Municipio, cuando se actualicen los valores unitarios.

Por lo expuesto, estoy de acuerdo únicamente por la declaratoria de invalidez del artículo primero transitorio de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; por lo demás, el artículo 32, fracción V, por su propia esencia no encuadra dentro de los supuestos prohibidos en el artículo 115, fracción IV, constitucional, y los otros dos artículos constituyen el otorgamiento de una facultad cuando así lo consideren conveniente los municipios. Ello, en virtud de que no se establece un porcentaje fijo, ni tampoco se fija, en su caso, un parámetro al otorgar un subsidio de hasta el cien por ciento; entonces, no se está disponiendo de un porcentaje fijo, sino que se otorga una facultad a los ayuntamientos para cuando así lo estimen conveniente ellos puedan ejercerla, lo cual necesariamente no constituye una obligación.

Atentamente

La Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 109/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.