



CC. SECRETARIOS DE LA LVII LEGISLATURA DEL ESTADO.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En términos de lo dispuesto por el artículo 115 fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley, asimismo manejarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos y de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 63 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, es facultad de los Ayuntamientos iniciar las leyes y decretos en lo relativo a la Administración Municipal.

El artículo 103 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establece que los Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la ley y 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 la legislatura del Estado establezca a favor de aquéllos.

El propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público Municipal en los términos de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución de la República, también lo es, como lo ha reconocido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Poder Público tenga interés en impulsar, a lo que se ha denominado “fines extrafiscales”.

Uno de los criterios que se sustentan en ese sentido es el siguiente:

No. Registro: 178,454

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Mayo de 2005

Tesis: 1a./J. 46/2005

Página: 157

*FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS
EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.*



Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales conduce a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que ineludiblemente será el órgano legislativo el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. Independientemente de lo anterior, podrán existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, no será necesario que en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva.

Amparo en revisión 564/98. Rodolfo Castro Ruiz. 18 de octubre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Amparo directo en revisión 1114/2003. Mercados Regionales, S.A. de C.V. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero.

Amparo en revisión 613/2004. Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V. y otras. 13 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo en revisión 1821/2004. Industria Envasadora de Querétaro, S.A. de C.V. 19 de enero de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

Amparo en revisión 611/2004. Sergio Treviño Cañamar. 16 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Tesis de jurisprudencia 46/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintisiete de abril de dos mil cinco.

Bajo esta tesitura, se ha considerado que los estímulos fiscales encuentran su justificación expresa en los siguientes fines extrafiscales:



- a. Fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales, comerciales, agrícolas, educativas, de investigación o el deporte y la cultura, la prestación de servicios, el desarrollo regional, la recaudación, la regularización de la situación de los contribuyentes, la protección al medio ambiente, así como la innovación y tecnología; y,
- b. El impulso a la inversión y financiamiento para crear infraestructura en áreas prioritarias y el apoyo a sectores marginados de la sociedad.

Considerando que adecuada regulación permitirá cumplir con certeza el quinto eje rector de la política fiscal municipal: “ESTÍMULOS FISCALES Y ACTUALIZACIÓN NORMATIVA PARA PROMOVER O DESARROLLAR LA INVERSIÓN EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA”.

Ostensiblemente se ha considerado necesario adicionar al Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla un artículo 50 TER, en el que se enriquezcan las disposiciones actuales en la materia dando a los estímulos fiscales la calidad de obligaciones fiscales aminoradas en la cuantía, y que tienen como propósito incrementar los ingresos disponibles de los contribuyentes a fin de generar beneficios de orden colectivo, relacionados con los objetivos referidos en los incisos a y b anteriores.

Necesariamente dados sus objetivos se propone que los estímulos fiscales, sean considerados legalmente como subsidios

Incluso este sentido se han pronunciado los Tribunales Colegiados:

*No. Registro: 179,585
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXI, Enero de 2005
Tesis: V.4o. J/1
Página: 1566*

ESTÍMULO FISCAL. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO DE SONORA, VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL CUATRO, NO PUEDE SER CATALOGADO COMO UNA EXENCIÓN TRIBUTARIA Y, POR ENDE, NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El estímulo fiscal es un subsidio económico concedido por ley al sujeto pasivo de un impuesto, con el objeto de obtener de él ciertos fines parafiscales, que no representa un desvanecimiento de la obligación tributaria, sino que ésta es asumida por el Estado. Sus elementos son: a) la existencia de un tributo o contribución a cargo del beneficiario del estímulo; b) una situación especial del contribuyente



establecida en abstracto por la disposición legal y que al concretarse da origen al derecho del contribuyente para exigir su otorgamiento; y, c) un objeto de carácter parafiscal que consta de un objetivo directo y un objetivo indirecto. El primero consistente en obtener una actuación específica del contribuyente y el segundo radica en lograr, mediante la conducta del propio gobernado, efectos que trasciendan de su esfera personal al ámbito social. Así, dado que el estímulo fiscal es un beneficio erogado por el Estado en sustitución de la obligación tributaria del contribuyente que realiza actividades de índole parafiscal con el objeto de incrementar sus ingresos disponibles, y cuyo fin es que se encuentren solventes para continuar desahogando dichas cargas públicas, entonces, no le son aplicables los principios constitucionales que regulan las contribuciones inmersos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En cambio, la exención fiscal es un privilegio creado por razones de equidad, conveniencia política o económica, que libera al obligado de pagar una contribución, total o parcialmente, por disposición expresa de la ley, de modo tal que funge como una eliminación de la tributación, sin contraprestación alguna, razón por la cual, al impactar a todos los contribuyentes, ésta debe respetar los principios a que alude el dispositivo 31 anteriormente invocado. Sus elementos son: a) debe estar establecida en una disposición materialmente legislativa; b) es un privilegio que se otorga a favor del sujeto pasivo de la obligación tributaria, sin contraprestación alguna; c) su aplicación es futura; d) es temporal; y, e) es personal. El beneficio fiscal previsto en el artículo 7o., fracción IV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora, vigente para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, como expresamente se establece en el propio precepto, es un estímulo fiscal que corre a cargo del Estado, con el propósito de incrementar los ingresos disponibles de las sociedades de responsabilidad limitada de interés público y capital variable y de los organismos auxiliares de cooperación que realicen actividades de interés público, en beneficio colectivo, atento a la obligación que tienen de cumplir con las prestaciones parafiscales que han adquirido con el Estado, razón por la cual no puede ser considerado como una exención fiscal, sino que participa de la categoría de un subsidio y, por ende, no le son aplicables los principios tributarios a que alude el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 127/2004. Visión Corporativa, S.A. de C.V. 6 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Evaristo Coria Martínez. Secretaria: Carmen Alicia Bustos Carrillo.

Amparo en revisión 36/2004. Camiones del Noroeste, S.A. de C.V. 27 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Alfredo Manuel Bautista Encina.

Amparo en revisión 128/2004. Barrier Wear de México, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Federico Rodríguez Celís. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.

Amparo en revisión 164/2004. Autos Kino, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Federico Rodríguez Celís. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.

Amparo en revisión 257/2004. Agropecuaria Terranova, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Federico Rodríguez Celís. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.



En el mismo sentido:

No. Registro: 179,584
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXI, Enero de 2005
Tesis: V.4o. J/2
Página: 1588

ESTÍMULO FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE SONORA, VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL CUATRO. NO SE RIGE BAJO LOS PRINCIPIOS REGULADORES DE LAS CONTRIBUCIONES A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL SER UN SUBSIDIO.

El estímulo fiscal previsto en el artículo 7o., fracción IV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora, vigente para el ejercicio fiscal dos mil cuatro, no se rige bajo los principios de proporcionalidad y equidad tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en virtud de que es un subsidio que no puede ser catalogado como un impuesto, contribución especial, derecho o accesorio de éstos, a que se refiere el artículo 2o. del Código Fiscal del Estado de Sonora, que deban soportar en su peculio los contribuyentes que encuadren en el mismo, sino, como en el propio precepto en cita se establece, tiene el carácter de un estímulo fiscal que corre a cargo del Estado, con el propósito de incrementar los ingresos disponibles de las sociedades de responsabilidad limitada de interés público y capital variable, y de los organismos auxiliares de cooperación que realicen actividades de interés público, en beneficio colectivo, los cuales tienen la obligación de cumplir con las contraprestaciones parafiscales que han adquirido con el Estado, como contraprestación del beneficio.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 127/2004. Visión Corporativa, S.A. de C.V. 6 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Evaristo Coria Martínez. Secretaria: Carmen Alicia Bustos Carrillo.

Amparo en revisión 36/2004. Camiones del Noroeste, S.A. de C.V. 27 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Alfredo Manuel Bautista Encina.

Amparo en revisión 128/2004. Barrier Wear de México, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Federico Rodríguez Celis. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.

Amparo en revisión 164/2004. Autos Kino, S.A de C.V. 11 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Federico Rodríguez Celis. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.



*Amparo en revisión 257/2004. Agropecuaria Terranova, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2004.
Unanimidad de votos. Ponente: Federico Rodríguez Celis. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.*

Bajo esa tesis es evidente que no participando de la naturaleza jurídica de un estímulo fiscal, tampoco le es atribuible el principio de legalidad en materia impositiva, lo que en observancia del principio de libertad en el gasto permite conformar la propuesta de que, atendiendo a los parámetros referidos y basado en las hipótesis normativas que sean incorporadas a la Ley, sea el Cabildo quien otorgue dichos beneficios.

En el mismo orden de ideas, el Poder Judicial Federal ha establecido que las excenciones fiscales sólo pueden establecerse por decretos congresionales al ser uno de los elementos de la relación tributaria y en congruencia a lo previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal es el caso de la jurisprudencia PJ/31/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Julio de 2002, página 228, al rubro EXCENCIONES FISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLAS EN LEY, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA QUE REGULA LA MATERIA IMPOSITIVA, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 31 FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Atendiendo entonces al principio de reserva de la ley, se ha considerado necesario adicionar al Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, una disposición que defina la naturaleza jurídica de la exención como un privilegio creado por razones de equidad, conveniencia social, administrativa o económica, que libera al obligado de pagar una contribución, total o parcialmente, por disposición expresa de la ley.

Esta definición corresponde plenamente con la que ha sido atribuida a las excenciones por la siguiente jurisprudencia:

No. Registro: 179,585

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Enero de 2005

Tesis: V.4o. J/1

Página: 1566

ESTÍMULO FISCAL. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO DE SONORA, VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL CUATRO, NO PUEDE SER CATALOGADO COMO UNA EXENCIÓN TRIBUTARIA Y, POR ENDE, NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.



El estímulo fiscal es un subsidio económico concedido por ley al sujeto pasivo de un impuesto, con el objeto de obtener de él ciertos fines parafiscales, que no representa un desvanecimiento de la obligación tributaria, sino que ésta es asumida por el Estado. Sus elementos son: a) la existencia de un tributo o contribución a cargo del beneficiario del estímulo; b) una situación especial del contribuyente establecida en abstracto por la disposición legal y que al concretarse da origen al derecho del contribuyente para exigir su otorgamiento; y, c) un objeto de carácter parafiscal que consta de un objetivo directo y un objetivo indirecto. El primero consistente en obtener una actuación específica del contribuyente y el segundo radica en lograr, mediante la conducta del propio gobernado, efectos que trasciendan de su esfera personal al ámbito social. Así, dado que el estímulo fiscal es un beneficio erogado por el Estado en sustitución de la obligación tributaria del contribuyente que realiza actividades de índole parafiscal con el objeto de incrementar sus ingresos disponibles, y cuyo fin es que se encuentren solventes para continuar desahogando dichas cargas públicas, entonces, no le son aplicables los principios constitucionales que regulan las contribuciones inmersos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En cambio, la exención fiscal es un privilegio creado por razones de equidad, conveniencia política o económica, que libera al obligado de pagar una contribución, total o parcialmente, por disposición expresa de la ley, de modo tal que funge como una eliminación de la tributación, sin contraprestación alguna, razón por la cual, al impactar a todos los contribuyentes, ésta debe respetar los principios a que alude el dispositivo 31 anteriormente invocado. Sus elementos son: a) debe estar establecida en una disposición materialmente legislativa; b) es un privilegio que se otorga a favor del sujeto pasivo de la obligación tributaria, sin contraprestación alguna; c) su aplicación es futura; d) es temporal; y, e) es personal. El beneficio fiscal previsto en el artículo 7o., fracción IV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Sonora, vigente para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, como expresamente se establece en el propio precepto, es un estímulo fiscal que corre a cargo del Estado, con el propósito de incrementar los ingresos disponibles de las sociedades de responsabilidad limitada de interés público y capital variable y de los organismos auxiliares de cooperación que realicen actividades de interés público, en beneficio colectivo, atento a la obligación que tienen de cumplir con las prestaciones parafiscales que han adquirido con el Estado, razón por la cual no puede ser considerado como una exención fiscal, sino que participa de la categoría de un subsidio y, por ende, no le son aplicables los principios tributarios a que alude el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 127/2004. Visión Corporativa, S.A. de C.V. 6 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Evaristo Coria Martínez. Secretaria: Carmen Alicia Bustos Carrillo.

Amparo en revisión 36/2004. Camiones del Noroeste, S.A. de C.V. 27 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Alfredo Manuel Bautista Encina.

Amparo en revisión 128/2004. Barrier Wear de México, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Federico Rodríguez Celís. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.

Amparo en revisión 164/2004. Autos Kino, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Federico Rodríguez Celís. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.



Amparo en revisión 257/2004. Agropecuaria Terranova, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Federico Rodríguez Celis. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.

A la vez se precisa que estas determinaciones son expedidas por la Legislatura, que debe carecer de contraprestación y sólo ocurre respecto de prestaciones futuras.

Su carácter temporal esta determinado por el principio de anualidad en materia fiscal y los objetivos que las autoridades congresionales determinen al establecerlas, siendo fundamental que no sean otorgadas a personas en particular.

Completa lo anterior la necesaria distinción que se hace cuando las autoridades fiscales determinan, no ejercer facultades recaudatorias a fin de beneficiar a sectores económicos precarios o en situaciones de emergencia.

También, se propone que en casos de emergencia el Presidente pueda ejercer facultades habilitantes otorgadas por el Cabildo.

Este tipo de determinaciones en las que las autoridades fiscales determinan no ejercer sus facultades actualmente conocidas como condonaciones, no obstante, se ha precisado la naturaleza jurídica de éstas. En realidad se trata de una figura ya prevista en el Código Fiscal de la Federación y que incluso ha sido interpretada de la siguiente manera:

No. Registro: 176,741

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Noviembre de 2005

Tesis: 1a. CXXXIV/2005

Página: 37

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD CONFERIDA AL PODER EJECUTIVO POR SU ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, NO SE ENCUENTRA LIBRE DE ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL.

El numeral en cuestión faculta al Poder Ejecutivo para omitir el ejercicio de sus facultades recaudatorias, por medio de resoluciones de carácter general -sea a través de condonaciones, eximentes o pagos diferidos, a plazos o en parcialidades-, en los casos autorizados en la propia fracción, esto es, en situaciones de fuerza mayor o de emergencia, que éste de manera inmediata puede advertir, enfrentar y, por ende, paliar sus consecuencias, sin modificar los elementos esenciales del tributo. Si bien es cierto que en el ejercicio de dicha potestad el Ejecutivo cuenta con un amplio margen de configuración, ello no significa que pueda desconocer los principios constitucionalmente tutelados, ni que la misma sea equivalente a la suspensión de garantías prescrita en el artículo 29 constitucional. Esta facultad se encuentra desde luego sometida al conjunto de garantías que orientan el orden jurídico, así como al respecto de las demás disposiciones constitucionales que establecen



límites y reglas al ejercicio del poder estatal. En tal virtud, si bien el ejercicio de la facultad en cuestión no modifica el sistema de determinación del gravamen de que se trate y, por ende, no se sujeta a las garantías constitucionales de proporcionalidad y equidad, debe reconocerse que el ejercicio de la misma sí trasciende al pago del referido gravamen y, por lo tanto, debe efectuarse de tal manera que no se afecten otras garantías constitucionales y, específicamente, la de igualdad, pues su tutela es la forma en la que se procura la vigencia de un orden económico y social justo, mismo que constituye el soporte de todo el sistema tributario que sólo así se legitima.

Amparo en revisión 1629/2004. Inmobiliaria Dos Carlos, S.A. de C.V. 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Finalmente se prevé, que la negativa de una condonación, al no revestir un acto privativo, debe regirse bajo el principio de inimpugnabilidad.

Lo anterior se sustenta en el siguiente criterio:

*No. Registro: 179,078
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXI, Marzo de 2005
Tesis: VI.3o.A.219 A
Página: 1095*

CONDONACIÓN DE MULTAS. EN LA RESOLUCIÓN RECAÍDA A LA SOLICITUD RELATIVA DEBE REGIR EN CUALQUIER CASO EL PRINCIPIO DE INIMPUGNABILIDAD.

El artículo 74 del Código Fiscal de la Federación prevé una facultad genérica en favor de la autoridad hacendaria consistente en la posibilidad de condonar las multas que en materia fiscal hubiesen quedado firmes con base en la apreciación discrecional de las circunstancias particulares de cada caso y las causas que originaron la imposición de la sanción, asimismo, establece que las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los medios de defensa que establece el propio código. Ahora bien, la razón esencial de que el legislador haya establecido la inimpugnabilidad en materia de condonaciones, radica en que la resolución desfavorable recaída a toda solicitud de condonación de multa no reviste las características de un acto privativo de derechos, pues la resolución a dicha petición, aunque fuese adversa a los intereses del particular, no puede producirle menoscabo en su patrimonio o derechos, dado que el acto de privación relativo se llevó a cabo con anterioridad, mediante la imposición de la multa que pretende dejarse sin efecto; por consiguiente, resulta irrelevante que una solicitud de tal naturaleza pretenda acogerse a los supuestos previstos en el artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003, que obligan a la autoridad fiscal a condonar los créditos derivados de contribuciones o aprovechamientos bajo ciertos criterios cuantitativos (cuando el importe del crédito al 31 de diciembre de 2002 sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 2500 unidades de inversión) y a que dicho numeral se interprete como un derecho del gobernado a que en estos casos específicos se encuentre en posibilidad de acudir al juicio de nulidad cuando la resolución recaída a su petición sea desfavorable a sus intereses, pues con independencia de las razones que hayan motivado al legislador



a establecer tal disposición, la condonación no deja de ser una facultad discrecional de la autoridad hacendaria, además de que el mencionado artículo 16 no puede interpretarse en forma desvinculada del citado artículo 74, sino únicamente como una adición o complemento de éste, al prever en qué casos la autoridad fiscal está autorizada para condonar créditos, y la interpretación de este último debe prevalecer y abarcar en forma general a todas aquellas solicitudes que se realicen a la autoridad hacendaria.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 360/2004. Fundidora San Rafael, S.A. de C.V. 9 de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Alejandro Ramos García.

A fin de favorecer el aprovechamiento de la estructura para la administración tributaria de la Tesorería Municipal y generar economías en la recaudación y/o cobro coactivo de contribuciones u otro tipo de ingresos que obtienen las entidades paramunicipales se ha incluido un párrafo en el artículo 34 del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, estableciendo los supuestos que les permiten que la Tesorería recaude o cobre los mismos (impuestos, derechos), previa suscripción de un convenio de colaboración, que cumpla con el requisito constitucional de publicidad.

La reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, incluyó el contenido de la fracción IV del artículo 115, para quedar redactado, en la parte que interesa a este documento, de la siguiente manera:

“Artículo 115. ... IV. ... Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”

Adicionalmente se estableció en el artículo quinto transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que antes del inicio del ejercicio de dos mil dos las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarían las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria fueran equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederían, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones para garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

Tal disposición transitoria fue del contenido literal siguiente:

‘Artículo quinto. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad



inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad."

Siguiendo la literalidad de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, al expresar "las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria" generó diversos criterios de jurisprudencia basados en la conclusión de que sólo el valor catastral debe ser utilizado para el cálculo de impuestos territoriales.

Incluso tal afirmación impactó en el mismo sentido al Código Fiscal y Presupuestario que rige en el Municipio de Puebla.

En esa tesitura, lo obstatante en el año 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de la Contradicción de Tesis 39/2008-SS, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya resolución resulta trascendental para las haciendas municipales.

Mediante las consideraciones utilizadas por el Máximo Tribunal de la Nación se identifica la base utilizada, para plantear y resolver la contradicción en cita:

A. Primeramente el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver, el quince de octubre de dos mil siete, el amparo en revisión 154/2007, determinó:

1. Reitera que el artículo 115 constitucional, establece que la base gravable de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria 'es' la que esté contenida en las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones, y no algún otro parámetro; y en segundo término, porque hace depender el respeto al Texto Constitucional, de la circunstancia de que se obligue a los peritos valuadores a emitir sus dictámenes tomando como orientación la referida tabla de valores, pero sin que se indique que deben aplicarla tal como fue concebida por la legislatura.
2. Es verdad que en dicho dispositivo se establece el principio de que las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria únicamente pueden causarse sobre la base gravable ahí establecida, que se constituye por las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones, motivo por el cual, si la legislación de Guerrero (que en ese momento se interpretaba) permite que esa misma base se integre de diversa manera, entonces es evidente que ambos órdenes normativos se contraponen.
3. La redacción del precepto constitucional en análisis es categórica en cuanto a que la base gravable de las contribuciones que las Legislatura Estatales establezcan a favor de los Municipios, cuando se trata de propiedad inmobiliaria, está constituida por las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, tan es así que se establece la posibilidad de que sean los propios Ayuntamientos



quienes las propongan, dado el importante peso específico que tienen en la integración de la hacienda municipal.

4. Lo anterior se confirma, incluso, al tener en cuenta que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, incluyó un artículo transitorio (el quinto) en el que se obligó a los Congresos Estatales a actualizar las referidas tablas a fin de que en éstas se refleje el valor comercial de los inmuebles, cuya redacción, sin embargo, reitera que son solamente las referidas tablas las que deben servir de base para el cobro de las contribuciones en comento, como se confirma de su literalidad.

“Artículo quinto. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo QUE SIRVEN DE BASE para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.”

5. En ese sentido, no cabe duda que para ese Tribunal Colegiado, el Constituyente ha deseado que la base gravable de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria destinadas a la integración de la hacienda municipal, sea única y exclusivamente la prevista en las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones; y si bien es cierto que debe procurarse que éstas sean un reflejo del valor comercial de los bienes raíces, no menos cierto es que estos últimos valores comerciales no pueden aplicarse directamente, sino que deben reflejarse en las repetidas tablas, para lo cual se procura una interacción constante entre Municipios y legislaturas, quienes tienen el deber, año con año, de mantener actualizadas las mismas.
6. Por ende desde su perspectiva no es admisible utilizar ningún otro parámetro, dado que en el Texto Constitucional no se estableció tal posibilidad, además que en el texto de la Ley Suprema no se prevé la utilización directa de valores comerciales, sino que se manda que éstos, primeramente, se reflejen en las tablas de valores que, esas sí, se apliquen en forma general

B. El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el veinticinco de agosto de dos mil cinco, el amparo en revisión 111/2005, sostuvo en lo conducente:

1. El Tribunal con apoyo en lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, hizo suyo el criterio de jurisprudencia 85/2005 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la contradicción de tesis número 13/2005-SS, entre las sustentadas por este Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito, aprobada en sesión privada del diecisiete de junio de



dos mil cinco, cuyo rubro es del tenor literal siguiente: 'ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES. EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER COMO SISTEMA DE DETERMINACIÓN ALTERNATIVA DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, EL AVALÚO PRACTICADO POR LA AUTORIDAD FISCAL O POR PERSONAS REGISTRADAS O AUTORIZADAS POR ELLA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO TRIBUTARIO DE LEGALIDAD.'

2. En ese criterio la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido **de que la determinación alternativa de la base gravable del impuesto relativo al avalúo practicado por la autoridad fiscal o por persona registrada o autorizada por ella, no transgrede el principio tributario de legalidad**

3. El texto del precepto analizado en la jurisprudencia transcrita, vigente al dos mil cuatro, decía:

*'Artículo 138. El valor del inmueble que se considerará para efectos del artículo 135 de este código, será el que resulte más alto entre el **valor de adquisición, el valor catastral determinado con la aplicación de los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 de este código y el valor que resulte del avalúo practicado por la autoridad fiscal o por personas registradas o autorizadas por la misma.** Cuando se trate de adquisición por causa de muerte, dicho valor deberá estar referido a la fecha de la adjudicación de los bienes de la sucesión.'*

4. La Legislatura Local al establecer la base gravable del impuesto impugnado estableció tres parámetros para tomar como base gravable del valor del impuesto, a saber, a) El valor catastral que se calcula de acuerdo a la reforma constitucional antes citada, b) El valor de operación fijado por los contratantes, y c) El valor de avalúo, y de entre estos valores, será el más alto el que sirva de base para el cálculo del impuesto correspondiente, es decir, adoptó como situación de riqueza susceptible de ser gravada el valor de adquisición de una propiedad raíz.

5. Como se ha mencionado el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 1999 estableció que antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.'

6. En torno a este transitorio en el dictamen de la iniciativa de reforma a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se especificó lo siguiente:



'9. Asimismo, se establece un quinto artículo transitorio para prever el desarrollo de la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria con que enfáticamente la presente reforma le da un impulso económico a los Municipios del país. Para ello, antes del año 2002, las legislaturas y los Municipios según les corresponda harán lo necesario para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para dichas contribuciones sean equiparables a los valores de mercado o comerciales.'

7. En virtud de lo anterior se reformó el contenido de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sobre el particular resulta positivo el que se establezca en la fracción IV el que los Ayuntamientos propongan a las Legislaturas de los Estados las cuotas y tarifas aplicables a las distintas modalidades de contribuciones, toda vez que son precisamente los integrantes del Ayuntamiento, quienes conocen de mejor manera el manejo desigual de valores catastrales de los terrenos ubicados en algún Municipio, como también lo es que en el artículo quinto transitorio, se establece la obligación para que las Legislaturas de los Estados y los Municipios, antes del inicio del ejercicio fiscal del 2002, o de la otra forma, a más tardar el 31 de diciembre del 2001, para efecto del impuesto predial, equiparen los valores unitarios de los inmuebles a los valores de mercado de dichas propiedades, ya que los valores catastrales que son base para fijar el impuesto predial, siempre resultan notoriamente inferiores a los valores que los inmuebles tienen como valor comercial por sí mismos o por la especulación inmobiliaria.
8. No obstante, de los artículos quinto de las disposiciones transitorias del año de dos mil y 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el Constituyente Federal hizo alusión expresa tanto a los valores unitarios, como a los valores de mercado, en donde los primeros representan uno de tantos sistemas o mecanismos que pueden servir de base para determinar el segundo, esto es, el valor de mercado de los bienes inmuebles, que es el que en todo caso debe prevalecer;
9. Tanto el valor catastral que sirve de base para el cálculo del impuesto predial debe establecerse, necesariamente, en función del valor de mercado de los bienes inmuebles, al cual puede llegarse mediante la aplicación de los valores unitarios, o bien, a través de cualquier otro método o sistema que estime pertinente el legislador;
10. En consecuencia, la aplicación de los valores unitarios no constituye el único método posible para alcanzar el valor comercial o de mercado de los inmuebles que se otorgan en arrendamiento, sino que pueden existir otros métodos para ello, siempre y cuando con esos métodos o sistemas se llegue a ese valor de mercado;



11. En el caso de disposiciones que contienen más de un mecanismo de cálculo de la base de las contribuciones territoriales, como ocurrió con el aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en su artículo 158) fue precisar una serie de métodos o sistemas que permitan a este tipo de contribuyentes determinar el valor de mercado o comercial de sus bienes para efectos del cálculo del impuesto.
 12. Por ende, desde la perspectiva del Tribunal Colegiado que contendió en ese momento, disposiciones como **el artículo 158, primer párrafo, del Código Financiero del Distrito Federal, no infringe lo previsto en los artículos 115 y quinto transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, al permitir que para el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles, se tomen en cuenta valores diferentes al único susceptible de ser considerado para el pago del tributo.**
 13. Concluye que atendiendo a los lineamientos establecidos en la anterior ejecutoria aprobada por el más Alto Tribunal del país, las reformas constitucionales mencionadas otorgaron a los Ayuntamientos una facultad discrecional de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de impuestos inmobiliarios, como lo es el que nos ocupa relativo a la adquisición de inmuebles localizados en su respectiva circunscripción territorial local, no obstante, la inclusión de otras formas de obtener la base, no resulta violatorio de los artículos 115 y quinto transitorio de la Constitución Federal, los valores unitarios, cuotas y tarifas aplicables, a que aluden los preceptos constitucionales en cita, no limitan a que ese resulte el único valor susceptible de considerar, que pueda servir de base para el cobro de las contribuciones, pues inclusive aún propuesto, en el caso de los Municipios, podrían no ser considerados para los efectos de que se trata. Es decir que los valores unitarios de suelo equiparables a los valores de mercado, no obstante que hubieran sido aprobados, sólo constituyen una facultad discrecional para calcular el impuesto relativo, pero no la única posibilidad, a más que la intención del Reformador Permanente fue que el cobro de los impuestos inmobiliarios se efectuara considerando elementos equiparables a los valores de mercado, que bien pueden reflejarse en el valor de adquisición o en el avalúo realizado por persona autorizada para ello. Por ende, desde su perspectiva es el valor de mercado el que, acorde a la constitución, debe prevalecer.
- C. En los términos anotados, la contradicción de tesis sujeta a la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estribaba en determinar **si la interpretación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, y quinto transitorio del decreto que lo reformó, implica o no que para la determinación del impuesto sobre adquisición de inmuebles sea factible tomar en consideración, no sólo el valor catastral, sino el que resulte más alto entre éste, el de adquisición y el del avalúo practicado por personas autorizadas.**



Sobre el particular, el análisis de la resolución ha seguido el siguiente orden:

1. En primer término se parte del contenido **literal** del texto de los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Federal, y el quinto transitorio del decreto que lo reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, a saber:

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

"...

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

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

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

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

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

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

*"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, **propondrán** a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos,*



contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria."

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."

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

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

2. Los preceptos reproducidos arrojan, entre otros aspectos, lo siguiente:

Las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptan las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad.

Basados en un criterio de interpretación literal, se estimó conveniente definir tres de los términos que fueron utilizados por el Constituyente en el texto reformado del artículo 115, fracción IV, cuyo significado puede mostrar si la reforma estableció una facultad potestativa que indefectiblemente deban acatar los Ayuntamientos municipales de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables al impuesto sobre propiedad inmobiliaria, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de esa contribución: Proponer, adoptar y proceder.

De la reforma constitucional en estudio, en la porción normativa que interesa, destaca el empleo de la palabra "propondrán" en el texto del artículo 115, fracción IV, antepenúltimo párrafo, en tanto alude a que los Ayuntamientos municipales propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, entre ellos, el referido a la propiedad inmobiliaria, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirán de base para el cobro de esa contribución. Asimismo, en el artículo quinto transitorio se usa la palabra "adoptarán" en cuanto refiere que las Legislaturas de los



Estados, en coordinación con los Municipios, adoptarán medidas para que los valores unitarios de los inmuebles, base para el cobro del impuesto, se ajusten al valor de mercado; y finalmente, para ligar ese primer enunciado con el segundo, sobre cuotas y tarifas, se utiliza la frase "procederán en su caso", por lo que para desentrañar su significado gramatical, fueron copiados los conceptos que proporciona el Diccionario de la Real Academia Española de la lengua española (vigésima segunda edición, 2001).

"Proponer. (Del lat. proponere). Tr. Manifestar con razones algo para conocimiento de alguien, o para inducirlo a adoptarlo. 2. Determinar o hacer propósito de ejecutar o no algo. U.m.c. prnl. 3. Hacer una propuesta. 4. Recomendar o presentar a alguien para desempeñar un empleo, cargo, etc. 5. En las escuelas, presentar los argumentos en pro y en contra de una cuestión. 6. En el juego del ecarté, invitar a tomar nuevas cartas. 7. Mat. Hacer una proposición. Proponer un problema. Morf. Conjug. o ponen; part. irreg. propuesto."

"Adoptar (Del lat. adoptare). Tr. Recibir como hijo, con los requisitos y solemnidades que establecen las leyes, al que no lo es naturalmente. 2. Recibir, haciéndolos propios, pareceres, métodos, doctrinas, ideologías, modas, etc., que han sido creados por otras personas o comunidades. 3. Tomar resoluciones o acuerdos con previo examen o deliberación. 4. Adquirir, recibir una configuración determinada."

"Proceder (Del lat.). Intr. Dicho de una cosa: Obtenerse, nacer u originarse de otra, física o moralmente. 2. Dicho de una persona o de una cosa: Tener su origen en un determinado lugar, o descender de cierta persona, familia o cosa. 3. Dicho de una persona o cosa: Ir en realidad o figuradamente tras otra u otras guardando cierto orden. 4. Venir, haber salido de cierto lugar. El vuelo procede de La Habana. 5. Dicho de una persona: Portarse y gobernar sus acciones bien o mal. 6. Pasar a poner en ejecución algo a lo cual procedieron algunas diligencias. Proceder a la elección del Papa. 7. Continuar en la ejecución de algunas cosas que piden tracto sucesivo. 8. Hacer algo conforme a razón, derecho, mandato, práctica o conveniencia. Ya ha empezado la función y procede guardar silencio. 9. Der. Iniciar o seguir procedimiento criminal contra alguien. Procedieron CONTRA él. 10. Rel. U., hablando de la Santísima Trinidad, para significar que el eterno padre produce al verbo divino, engendrándolo con su entendimiento del cual procede; y que, amándose el padre y el hijo, producen al espíritu santo, que procede de los dos. En infinito. fr. U., para ponderar lo dilatado o interminable de algo. Querer referir todas mis desventuras sería proceder en infinito."

De lo anterior, deriva que si proponer es manifestar con razones una cosa para conocimiento de uno, o para inducirle a adoptarla, y determinar o hacer propósito de ejecutar o no una cosa, y presentar argumentos en pro y en



contra de una cuestión, significa que la proposición a que alude el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, a cargo de los Ayuntamientos hacia las Legislaturas Estatales, de presentar las cuotas y tarifas aplicables al impuesto y las tablas de valores unitarios de los inmuebles para actualizarlos a valor de mercado, constituyen una sugerencia que puede o no ser aceptada por la Legislatura del Estado al aprobar la Ley de Hacienda correspondiente; precisamente la palabra "sugerir" significa "proponer o aconsejar algo", en el caso, sugerir la "adopción" de los elementos de ese tributo; de modo que esta "adopción" lleva a entender, en concordancia con la proposición o sugerencia del Municipio, que la legislatura puede hacer propias dichas recomendaciones, pero no necesariamente, sino conforme a la ponderación, buen juicio y respeto a los principios constitucionales.

El empleo de la palabra "adoptarán", no debe entenderse como una orden temeraria, esto es, que deba acatarse sin razón ni motivo, pues resulta lógico entender que si en un determinado Municipio los valores unitarios de los inmuebles que constan en la ley son equiparables a los valores del mercado y las tarifas por todo lo anterior son justas, ese Municipio no tiene que hacer ninguna proposición a la legislatura.

En relación con esto último, es importante observar que el precepto transitorio, materia de examen, contiene dos conceptos que están ligados por la expresión "en su caso"; la primera parte alude a que las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y la segunda se refiere a que han de realizarse las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones; sin embargo, la expresión que liga ambas porciones normativas previamente expuestas, atribuye obligaciones a cargo de las Legislaturas de los Estados o de los Ayuntamientos municipales, pero sujetas a una expresión de condicionamiento que operará "en su caso", esto es, CUANDO LA SITUACIÓN JURÍDICA Y FÁCTICA DEL MUNICIPIO LO REQUIERA, LO QUE SÓLO EL RESPECTIVO AYUNTAMIENTO ESTÁ EN POSIBILIDAD DE APRECIAR EN FORMA LIBRE Y PRUDENCIAL; DE AQUÍ LA DISCRECIONALIDAD DE SUS PROPOSICIONES A LA LEGISLATURA.

POR TANTO, LA INTERPRETACIÓN GRAMATICAL DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DE ANTECEDENTES, EN PRINCIPIO, REFLEJA QUE SE PRETENDIÓ DOTAR DE UNA FACULTAD DISCRECIONAL A LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES PARA PROPONER, EN SU CASO, A LAS LEGISLATURAS LOCALES LA MODIFICACIÓN DE LOS VALORES



UNITARIOS DE LA PROPIEDAD INMUEBLE DE SU CIRCUNSCRIPCIÓN Y LAS NUEVAS TASAS APLICABLES DEL IMPUESTO PREDIAL.

3. Con el objeto de corroborar la conclusión a que se arribó al efectuar el análisis gramatical, se procede **al estudio de las normas constitucionales antes relacionadas a través de la interpretación causal y teleológica que deriva del análisis de los trabajos legislativos.**

Para apoyar la necesidad de la interpretación causal y teleológica, resultó aplicable, por analogía, la tesis del Tribunal Pleno identificada con el número XXVIII/98, sustentada en la Novena Época que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, abril de 1998, página 117 y Apéndice 2000, Tomo I, Const., P.R. SCJN, tesis 1507, página 1058, al rubro "INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.

3.1. Del análisis de las nueve iniciativas que **originaron la reforma al artículo 115 fracción IV constitucional, de cuyo contenido derivó lo siguiente:**

Algunas de las iniciativas de la reforma constitucional que se aprobó el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en materia municipal, pretendían otorgar a los Ayuntamientos municipales una función legislativa en materia tributaria, esto es, que emitieran normas de observancia general en las que entre otros aspectos, debían establecer las tarifas y tasas para el cobro del impuesto predial.

Si bien, este punto de la iniciativa derivó en modificaciones, de tal manera que deberían ser los Ayuntamientos quienes en el ámbito de su competencia, propusieran a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

3.2. De los trabajos del Poder Reformador se infiere que tal propuesta tiene las siguientes características principales:

a) Que la proposición a la legislatura sobre **la modificación de los valores unitarios** de los inmuebles para igualarse a los de mercado, **corresponde a los Ayuntamientos** municipales, porque ellos están más cerca de la población y tienen mejores elementos para determinar el valor de los inmuebles sujetos a su circunscripción territorial.



b) Que igualmente, concedores de las condiciones económicas de la población, a dichos Ayuntamientos compete proponer al Poder Legislativo de su Estado las tasas aplicables al impuesto.

c) Si de acuerdo con la reforma constitucional y su proceso deliberativo, a los Municipios toca proponer las bases y tasas de los tributos sobre inmuebles en la forma antes dicha, precisamente por la cercanía e inmediatez que los Ayuntamientos tienen con la problemática inmobiliaria de su circunscripción territorial y el conocimiento que tienen de la situación económica de su población, ha de considerarse que la proposición relativa al Congreso Estatal descansa en su apreciación discrecional tanto en un elemento impositivo como en el otro, de modo QUE QUEDA A SU PONDERACIÓN HACER LA PROPUESTA PARA ACTUALIZAR LOS VALORES UNITARIOS O LAS TASAS DE AMBOS ELEMENTOS O DE NINGUNO, SEGÚN SU CONSIDERACIÓN Y ESTIMA.

Por tanto, pensar que la reforma constitucional ordena que las propuestas de actualización sean hechas por el Municipio aunque no haya necesidad de ello, implicaría tergiversar la recta intención del Poder Reformador, porque si el legislador local no advirtiera esa incorrección, propiciaría una ley impositiva injusta.

De igual manera, afirmar que dichas propuestas impiden a las Legislaturas de los Estados considerar una base alternativa a los valores catastrales, para el cálculo del impuesto sobre propiedad inmobiliaria, iría en contra con las propias disposiciones constitucionales, que en ningún momento impiden hacerlo.

d) Al hacer la interpretación gramatical de la palabra "proponer", se llegó a la conclusión de que significa, básicamente, manifestar con razones una cosa a alguien para inducirlo a adoptarla, a hacerla suya; de aquí que trasladado ese concepto a la interpretación sistemática, deba entenderse que al hacer la proposición de actualización de valores unitarios y tasas al Congreso Local, el Ayuntamiento debe explicitar las razones y acompañar los estudios correspondientes que tiendan a demostrar su intención, debiendo advertirse que, la propuesta de mérito puede ser acogida o no por el Congreso.

3.3. Desde el **punto de vista teleológico**, se observa que en el proceso reformatorio del artículo 115 constitucional, se dijo que la proposición a cargo de los Ayuntamientos de modificar valores unitarios y tasas tributarias sobre la propiedad inmobiliaria, sin desdoro de los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la propia Carta Fundamental, tuvo la finalidad básica de incrementar la recaudación del Municipio, lo que implica que la reforma se hizo en su beneficio, y no necesariamente en beneficio de los particulares, para actualizar valores



de la propiedad raíz conforme al valor de mercado que generalmente es más alto que el que aparece registrado catastralmente, como se observa de la intervención reproducida del Diputado Ricardo Cantú Garza.

3.3. La interpretación sistemática arroja que la obligación del Congreso de legislar en materia impositiva, debe ser justipreciada partiendo de la base de que el Congreso Local tiene la responsabilidad de legislar sobre todas las materias de su competencia, no sólo sobre la tributaria, tomando en cuenta la repercusión de todas las contribuciones sobre la economía del Estado y guardar el equilibrio impositivo respecto de todos los Municipios, de lo cual se infiere que si éstos tienen la facultad de proponer una manera de calcular la base y las tasas de la contribución, el Congreso no tiene, concomitantemente, la obligación de, simplemente, aceptar las propuestas, sino decidir con prudencia y sensatez, con una visión global, lo que procede admitir de la proposición y lo que no, y lo que debe ser agregado, máxime si se toma en consideración, por otra parte, que la ley impositiva que habrá de expedir debe respetar las garantías de los contribuyentes, que están protegidos por los principios de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino al gasto público que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Así, la conclusión a la que se llega es que las implicaciones del artículo 115 constitucional deben ser entendidas EN EL SENTIDO DE QUE LOS AYUNTAMIENTOS PROPONEN A LAS LEGISLATURAS ESTATALES LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIONES QUE SIRVEN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA REFERIDA PROPIEDAD, ADEMÁS DE SER UNA MERA PROPUESTA, NO FIJAN UN CRITERIO GENERAL Y ÚNICO, SIENDO FACTIBLE ESTABLECER BASES ALTERNATIVAS PARA EL CÁLCULO DE LA CONTRIBUCIÓN DE QUE SE TRATA.

Asimismo, la reforma NO ESTABLECE QUE LA BASE DEL TRIBUTO DE QUE SE TRATA SE CALCULA ÚNICAMENTE CON LOS VALORES UNITARIOS DE SUELO; LUEGO, LO PROCEDENTE ES ACUDIR PRECISAMENTE A LAS LEGISLACIONES ESTATALES, QUE ES ANTE QUIENES SE ENCUENTRA LA OBLIGACIÓN DE DETERMINAR LO CONDUCENTE Y ANALIZAR SI SE ACEPTA O NO LA PROPUESTA DE TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIONES, PARA QUE SEA LA QUE FINALMENTE FIJE CUÁLES SERÁN LOS ELEMENTOS DE LA CONTRIBUCIÓN Y SI ES O NO EL CASO DE FIJAR UNA BASE ALTERNATIVA PARA EL CÁLCULO DEL TRIBUTO SOBRE PROPIEDAD INMOBILIARIA; lo que en la especie, se da en las legislaciones analizadas por los órganos colegiados que participan de la contradicción.

4. Por lo tanto, a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:



“Si el impuesto sobre propiedad inmobiliaria es un impuesto directo, en razón de que recae concretamente sobre el acto de adquisición de la cosa objeto del gravamen, gravando una situación real y permanente, y no toma en cuenta la situación de la persona que adquiere el bien inmueble, quien se constituye en el sujeto pasivo del tributo; es dable sostener que el presupuesto de hecho de este impuesto; es decir, la circunstancia fáctica que da pie al nacimiento de la obligación tributaria, está constituida por el acto de adquisición del inmueble respectivo, pues configura la situación jurídica que el legislador tomó en cuenta para establecer el tributo en comento; sin embargo, aunque el hecho imponible está conformado con el acto mismo de adquisición de un inmueble, esa circunstancia no obliga a concluir que la base gravable tenga que determinarse exclusivamente a partir del valor catastral o en su caso, sólo con el de adquisición (porque, además, no es posible aceptar jurídicamente que el único valor real sea el de la adquisición, es decir, el precio pagado por el inmueble, pues la transmisión de la propiedad puede ocurrir a través de diferentes vías jurídicas, que no supongan necesariamente una erogación como contraprestación por la adquisición, tal cual puede ocurrir, a manera de ejemplo con la donación o la prescripción adquisitiva, la sucesión, la división de la copropiedad o la extinción del usufructo), o bien por el valor del avalúo, sin tomar en consideración el que en realidad resulta más alto entre éstos; lo que implica una especie de base alternativa para el cálculo correspondiente, pues como se expuso, el legislador es el facultado para señalar las diversas variantes a fin de determinar objetivamente la base gravable para el cálculo del tributo.”

5. De ahí, que el máximo tribunal de la Nación concluyera, también, que la inclusión de diversos sistemas para determinar la base gravable, con la precisión de que ésta se determinará a partir del valor más alto de los ahí establecidos, responde a la necesidad de fijar de manera cuantitativa la manifestación real de riqueza expresada en la adquisición del inmueble, ya que la determinación de la base gravable de los tributos aspira a ser la expresión económica de fidelidad y EXACTITUD DE LA CUANTIFICACIÓN DEL HECHO IMPONIBLE, que a su vez representa una concreción específica de la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.

La ejecutoria tuvo apoyo en la parte conducente y por identidad de supuestos, en los criterios cuyos datos de identificación, rubros y textos, se transcriben enseguida para mejor sustento del presente instrumento y de los que, además de la observancia del principio de legalidad, puede apreciarse la de proporcionalidad tributaria:

"No. Registro: 179,505

"Jurisprudencia

"Materia(s): Constitucional, Administrativa

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta



"Tomo: XXI, enero de 2005

"Tesis: P./J. 1/2005

"Página: 6

"PREDIAL MUNICIPAL. REFORMAS AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, Y ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO CORRESPONDIENTE. LAS FACULTADES QUE OTORGAN A LOS AYUNTAMIENTOS PARA PROPONER A LOS CONGRESOS LOCALES LAS BASES Y TASAS DE DICHO TRIBUTOS SON DE EJERCICIO DISCRECIONAL, POR LO QUE SU OMISIÓN NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DEPRE PERJUICIO A LOS CONTRIBUYENTES.-

Las reformas constitucionales mencionadas otorgan a los Ayuntamientos la facultad de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial, entre otras contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria de su respectiva circunscripción territorial; dicha facultad municipal es concomitante con la obligación del Congreso de hacerse cargo de esa proposición para decidir motivadamente. La interpretación literal, sistemática y teleológica de las indicadas reformas permite considerar que esa facultad de proponer es discrecional y se estableció en beneficio de los Ayuntamientos; asimismo, que mediante ella, el Poder Reformador no otorgó a los Municipios la atribución de legislar en materia tributaria, sino que ésta sigue correspondiendo, esencialmente, a los Congresos Locales en los términos de los artículos 31, fracción IV, 116 y 124 constitucionales. Por tanto, la circunstancia de que un Ayuntamiento omita proponer al Poder Legislativo Estatal la base o las tasas del impuesto predial que regirá en su Municipio, o bien, que haciéndolo, la legislatura los desestime, no genera a los contribuyentes una violación al proceso legislativo que les depre perjuicio, de manera similar a lo que acontece cuando el Congreso, sea Federal o Local, no causa perjuicio a los gobernados si al expedir una ley no acoge las proposiciones que se le formularon en una iniciativa, de modo que los conceptos de violación formulados al respecto serán inoperantes. Lo anterior no es obstáculo para que si el estudio del proceso legislativo o de la ley en sí misma considerada, esto es como producto terminado, revelen vicios constitucionales que afecten al contribuyente quejoso, se conceda el amparo, el que, como es propio del amparo contra leyes, no tendría efectos generales, pues no obligaría al Congreso a legislar, sino que sólo protegería al quejoso y obligaría a las autoridades aplicadoras.

"Contradicción de tesis 45/2004-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 18 de enero de 2005. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz."

"No. Registro: 178,084

"Jurisprudencia

"Materia(s): Constitucional, Administrativa

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

"Tomo: XXII, julio de 2005

"Tesis: 2a./J. 85/2005

"Página: 449



"ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES, EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER COMO SISTEMA DE DETERMINACIÓN ALTERNATIVA DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO EL AVALÚO PRACTICADO POR LA AUTORIDAD FISCAL O POR PERSONAS REGISTRADAS O AUTORIZADAS POR ELLA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO TRIBUTARIO DE LEGALIDAD.-"

*De lo dispuesto en el numeral de referencia se advierte que el legislador estableció un sistema de determinación alternativa de la base gravable del gravamen en cuestión, en el que se prevé que el valor del inmueble que se considerará para tal efecto será el que resulte más alto entre el valor de la adquisición, el valor catastral determinado con la aplicación de los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 del mismo ordenamiento jurídico o el valor que resulte del avalúo practicado por la autoridad fiscal o por personas registradas o autorizadas por ella; ahora bien, **el avalúo constituye un método que no viola el principio tributario de legalidad**, en atención a que en debida observancia a dicho principio, aquello que está reservado a la ley son los diferentes métodos para la fijación de la base gravable del impuesto, misma que conforma el eje sustancial en la cuantificación de la obligación tributaria, no obstante es jurídicamente válido que una vez predeterminado en la ley el método a utilizar, se deposite en la letra de menor jerarquía normativa emitidos por la autoridad fiscal los criterios, principios y procedimientos que sean más idóneos para medir la base, tomando en cuenta aspectos técnicos, especializados, datos y factores económicos, entre otros, que incidan en aquélla en virtud del lugar y momento en que se lleve a cabo el hecho imponible de la contribución, toda vez que por virtud de la naturaleza y dinámica de estos aspectos, requieren de una actualización permanente y conocimiento de las circunstancias que operan en el mercado inmobiliario; además, el hecho de que el Código Financiero del Distrito Federal encomiende la elaboración del manual de valuación y los lineamientos técnicos a la autoridad fiscal no implica, por sí mismo, que quede al arbitrio de ésta la determinación de la base del tributo, ya que aquéllos se realizan por peritos en la materia y deben ser observados por los entes públicos locales y cualquier otra persona autorizada o registrada para realizar los avalúos, al tratarse de parámetros generales que se fundamentan en esencia, en la objetividad del método, atendiendo al desarrollo económico, social y urbano que vive la Ciudad de México y sustentados en análisis exhaustivos de las características particulares del objeto del tributo, así como a las relaciones numéricas y factores de homologación necesarios para establecer, el valor del terreno y construcción del inmueble de que se trate, luego, la debida observancia de las directrices de mérito, incluso impiden la actuación arbitraria de la autoridad y, por ende, generan certidumbre al gobernado sobre los elementos que inciden en la cuantificación del hecho imponible que se realice bajo este método de determinación.*

"Contradicción de tesis 13/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 3 de junio de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia."

"No. Registro: 175,387"

"Jurisprudencia"

"Materia(s): Constitucional, Administrativa"

"Novena Época"

"Instancia: Segunda Sala"

"Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta"



"Tomo: XXIII, abril de 2006

"Tesis: 2a./J. 35/2006

"Página: 176

"ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE EL SISTEMA PARA DETERMINAR LA BASE GRAVABLE DE AQUEL IMPUESTO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. -El citado precepto, al establecer el valor del inmueble que se considerará para calcular el impuesto relativo, que será el que resulte más alto entre el convencional, el catastral, o el que se obtenga del avalúo realizado por la autoridad o las personas registradas o autorizadas por ella, **no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria** contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el impuesto sobre adquisición de inmuebles está circunscrito dentro de los llamados impuestos directos, cuyo hecho imponible está constituido, en el caso, por el acto de adquisición del inmueble, por lo que **la determinación de su base gravable no atiende a las características propias del sujeto pasivo de la relación tributaria, sino al valor real del inmueble materia de la adquisición, en cuanto es una manifestación de su capacidad contributiva.** De lo anterior se sigue que la inclusión de diversos valores para fijar la base gravable, responde a la necesidad de cuantificar la manifestación real de riqueza, concreción específica de la capacidad contributiva del sujeto del impuesto, lo que explica que el legislador haya establecido diferentes sistemas a fin de desentrañar el valor real del objeto del impuesto, fijar cierta uniformidad y otorgar certeza al contribuyente, máxime que no puede aceptarse que el único valor real sea el de la adquisición, es decir, el precio pagado por el inmueble, pues la transmisión de la propiedad puede ocurrir a través de diferentes vías jurídicas, que no supongan necesariamente una erogación como contraprestación por la adquisición, como la donación, la prescripción adquisitiva, la sucesión, la división de la copropiedad o la extinción del usufructo.

"Contradicción de tesis 4/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 3 de marzo de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anquiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán."

En mérito de lo hasta aquí expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la tesis que sustenta esta Segunda Sala, en los siguientes términos:

PROPIEDAD INMOBILIARIA. LOS ORDENAMIENTOS QUE ESTABLEZCAN UN SISTEMA DE DETERMINACIÓN ALTERNATIVA DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, RESPETAN LOS ARTÍCULOS 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999.

Los citados preceptos otorgan a los Ayuntamientos la facultad de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria de su respectiva circunscripción territorial. Ahora bien, la indicada facultad es concomitante con la obligación del Congreso de hacerse cargo de esa proposición para decidir si la acepta o no, lo que implica que no se otorgó a los Municipios la atribución de legislar en materia tributaria, sino que ésta corresponde, esencialmente, a los Congresos Locales. En esa virtud, **las leyes hacendarias correspondientes que establezcan un sistema de determinación alternativa de la base gravable del impuesto**



sobre propiedad inmobiliaria y no considere sólo los valores unitarios de suelo y construcciones, sino el que resulte más alto entre éstos, el de adquisición, y el del avalúo practicado por personas autorizadas, respeta los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

La jurisprudencia que tuvo su origen en la contradicción aludida, orienta, fundamenta el presente documento y su tenor literal es el siguiente:

No. Registro: 169,645
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVII, Mayo de 2008
Tesis: 2a./J. 79/2008
Página: 152

PROPIEDAD INMOBILIARIA. LOS ORDENAMIENTOS QUE ESTABLEZCAN UN SISTEMA DE DETERMINACIÓN ALTERNATIVA DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, RESPETAN LOS ARTÍCULOS 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999.

Los citados preceptos otorgan a los Ayuntamientos la facultad de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria de su respectiva circunscripción territorial. Ahora bien, la indicada facultad es concomitante con la obligación del Congreso de hacerse cargo de esa proposición para decidir si la acepta o no, lo que implica que no se otorgó a los Municipios la atribución de legislar en materia tributaria, sino que ésta corresponde, esencialmente, a los Congresos Locales. En esa virtud, las leyes hacendarias correspondientes que establezcan un sistema de determinación alternativa de la base gravable del impuesto sobre propiedad inmobiliaria y no.

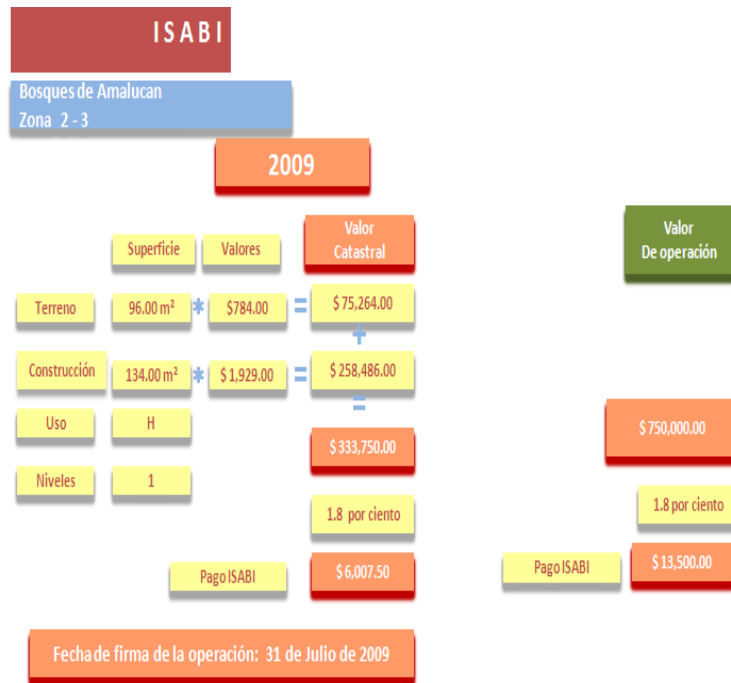
considere sólo los valores unitarios de suelo y construcciones, sino el que resulte más alto entre éstos, el de adquisición, y el del avalúo practicado por personas autorizadas, respeta los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

Contradicción de tesis 39/2008-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 23 de abril de 2008. Mayoría de tres votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.



Tesis de jurisprudencia 79/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de abril de dos mil ocho.

El análisis practicado por la Dirección de Catastro de la Tesorería Municipal, permite arribar a la conclusión de que la existencia de casos en que el monto resultante no refleja el valor comercial de los bienes, como ocurre en los siguientes ejemplos:





ISABI			
San José Mayorazgo Zona 2 - 3			
2009			
	Superficie	Valores	Valor Catastral
Terreno	110.00 m ²	\$1,312.88	\$ 144,416.80
Construcción	133.81 m ²	\$ 1,543.00	\$ 206,468.83
Uso	H		\$ 350,885.63
Niveles	1		1.8 por ciento
		Pago ISABI	\$ 6,315.94

Valor De operación
\$890,000.00
1.8 por ciento
Pago ISABI \$ 16,020.00

Fecha de firma de la operación: 22 de Diciembre de 2008

Fecha de Registro de la operación: 4 de Agosto de 2009

ISABI			
Lomas del Valle (Fracto.) Zona 2 - 3			
2009			
	Superficie	Valores	Valor Catastral
Terreno	120.00 m ²	\$1,000.00	\$ 120,000.00
Construcción	119.88 m ²	\$ 1,929.00	\$ 231,248.52
Uso	H		\$ 351,248.52
Niveles	1		1.8 por ciento
		Pago ISABI	\$ 6,322.47

Valor De operación
\$ 780,000.00
1.8 por ciento
Pago ISABI \$ 14,040.00

Fecha de firma de la operación: 31 de Julio de 2009



ISABI

Rincón Arboledas
Zona 3 - 1

2009

	Superficie	Valores	Valor Catastral
Terreno	60.00 m ²	* \$1,182.00	= \$ 70,920.00
Construcción	60.00 m ²	* \$ 2,406.00	= \$ 144,360.00
Uso	H		=
Niveles	1		\$ 215,280.00
			1.8 por ciento
Pago ISABI			\$ 3,875.04

Valor De operación

\$ 400,000.00

1.8 por ciento

Pago ISABI \$ 7,200.00

Fecha de firma de la operación: 13 de Julio de 2009

ISABI

Vergel, El
Zona 3 - 2

2009

	Superficie	Valores	Valor Catastral
Terreno	109.00 m ²	* \$2,000.00	= \$ 218,000.00
Construcción	178.00 m ²	* \$ 2,406.00	= \$ 428,268.00
Uso	H		=
Niveles	1		\$ 646,268.00
			1.8 por ciento
Pago ISABI			\$ 11,632.82

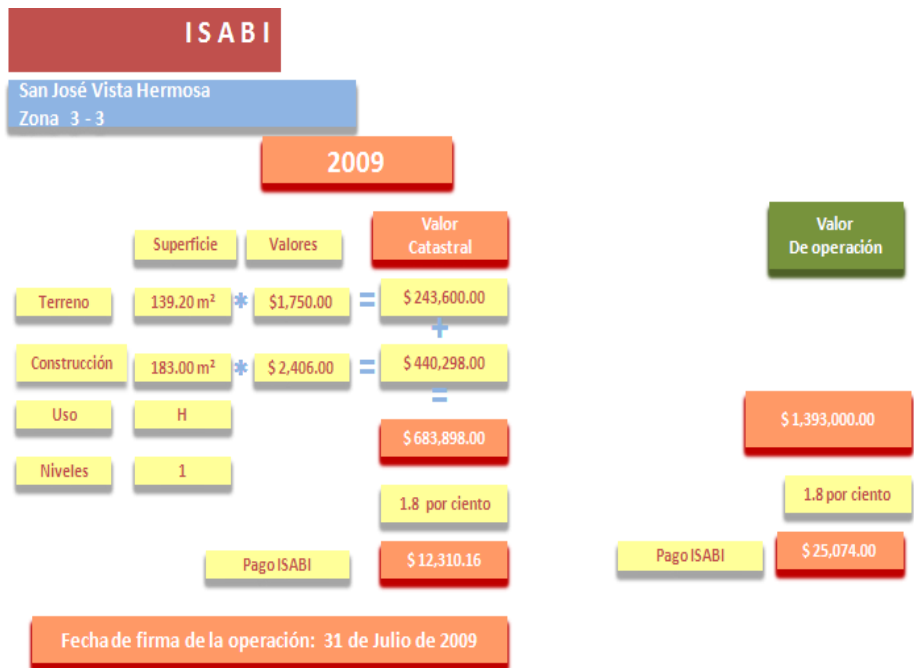
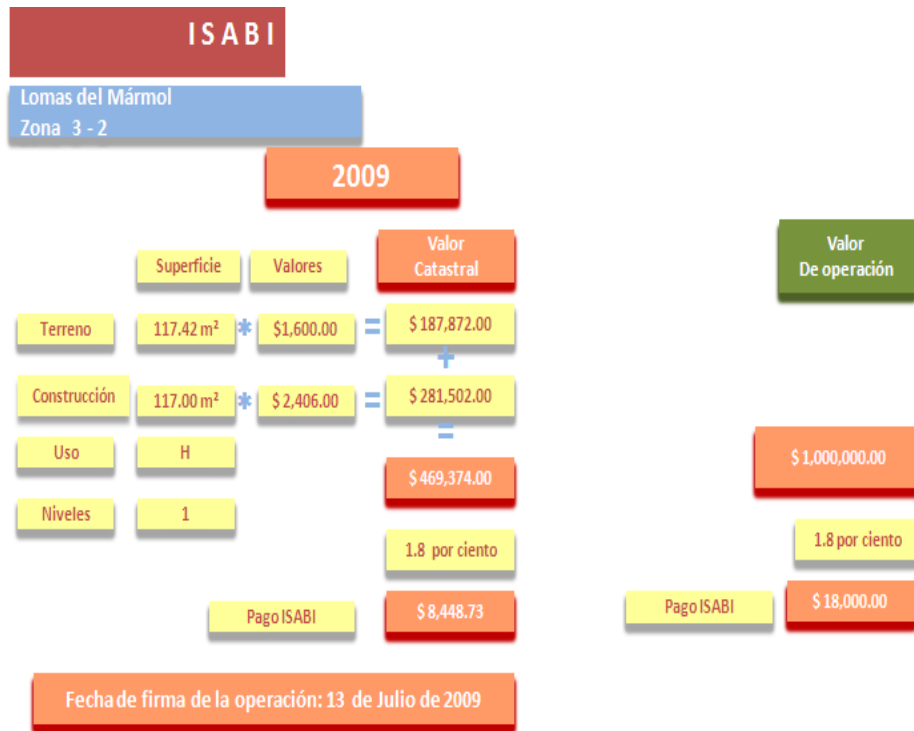
Valor De operación

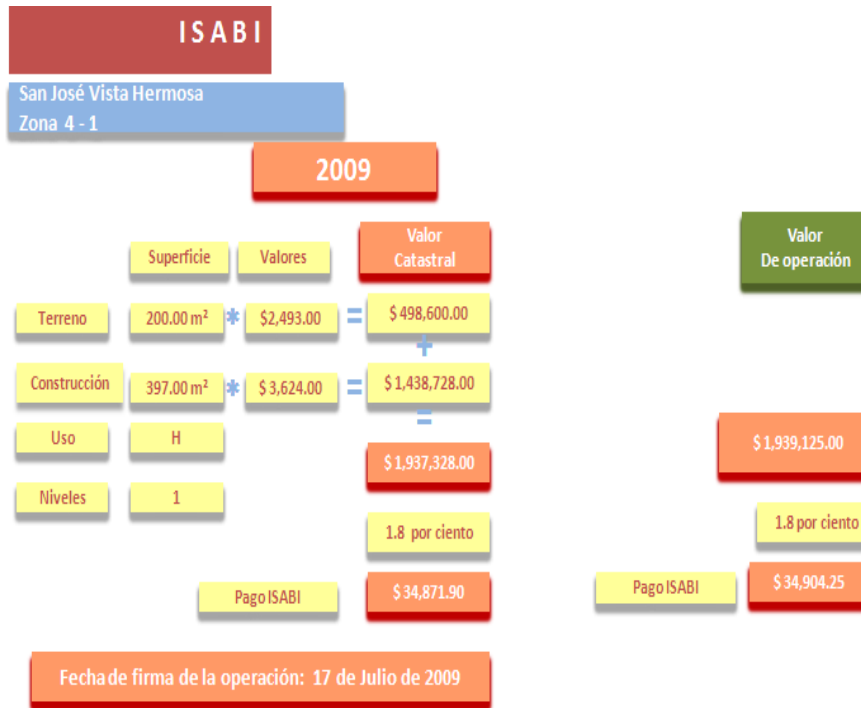
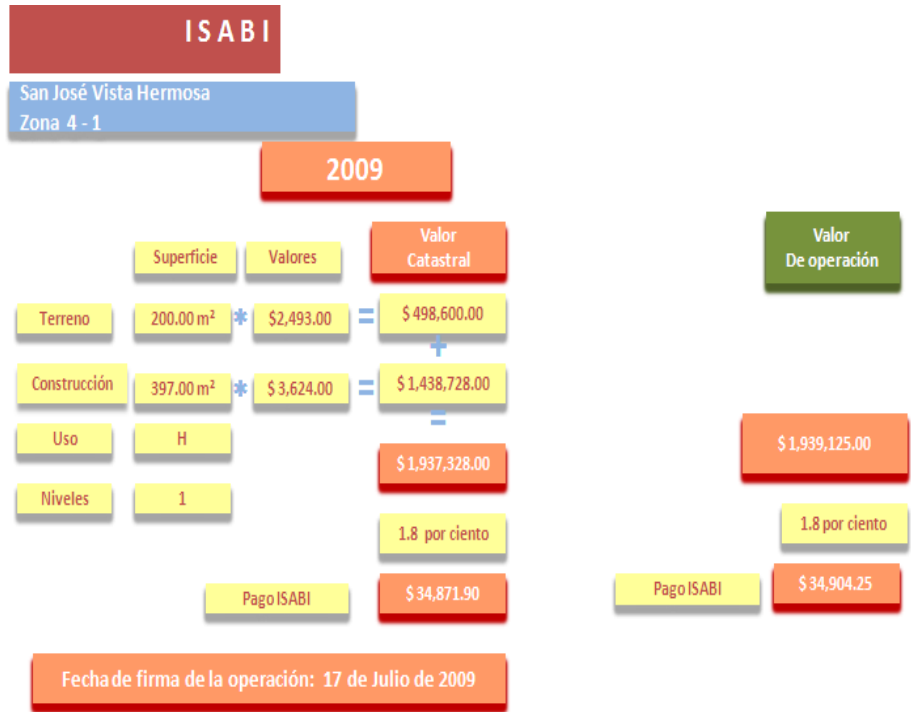
\$ 1,530,000.00

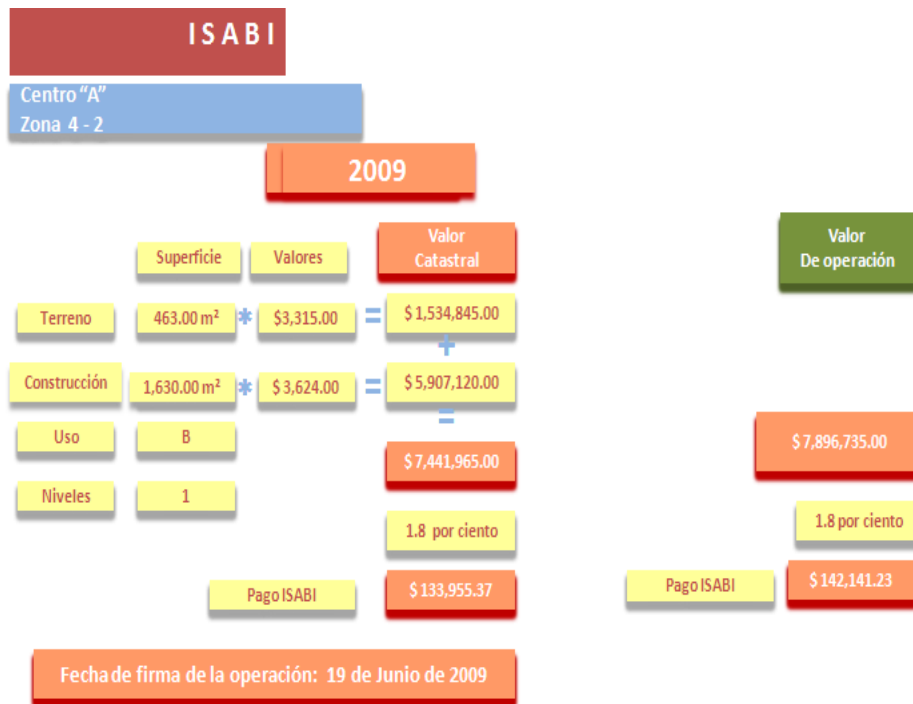
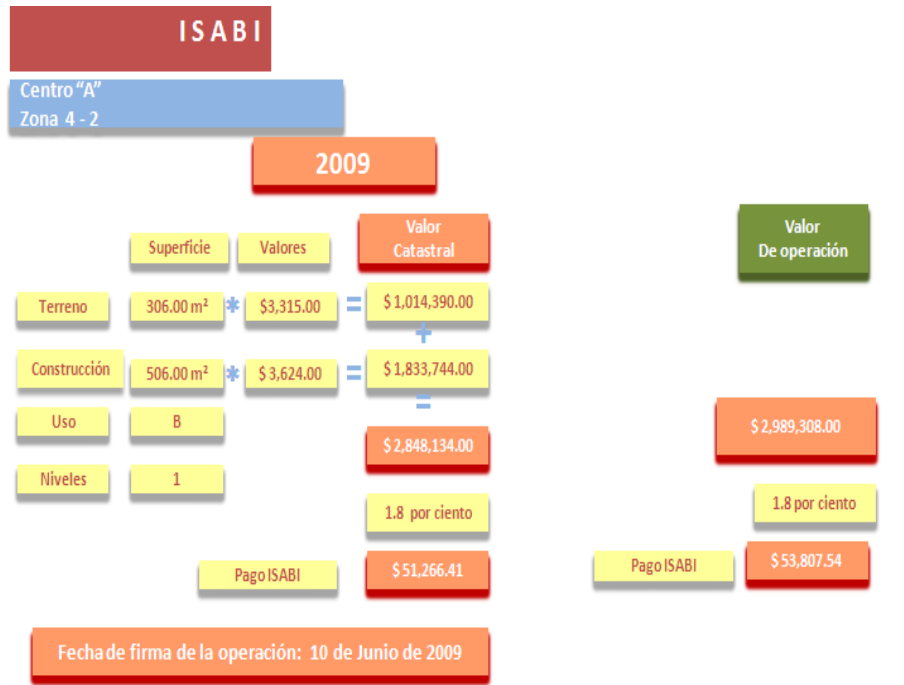
1.8 por ciento

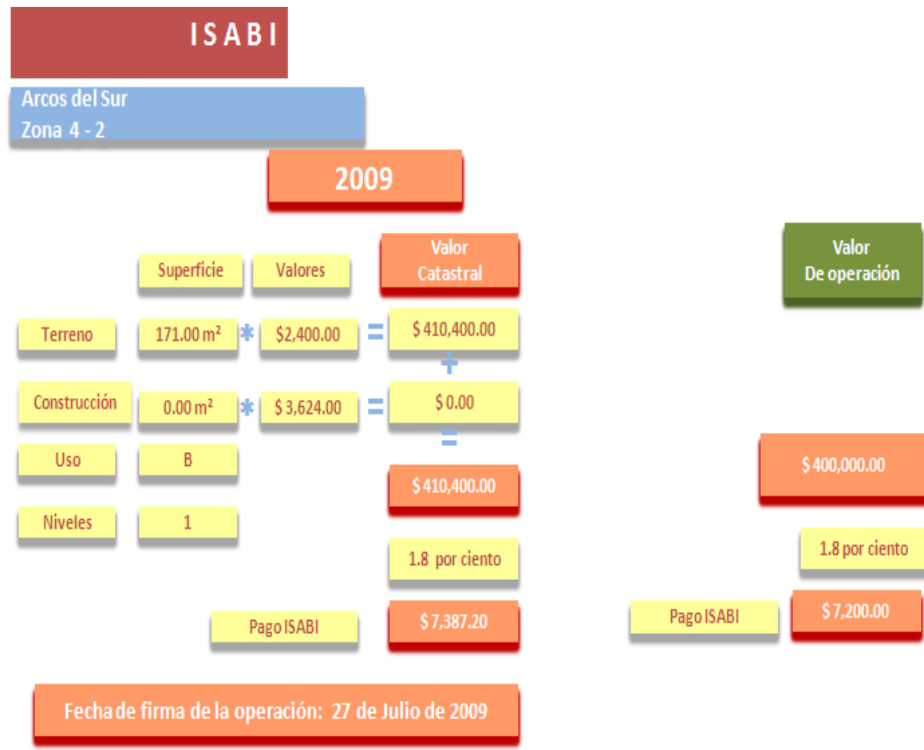
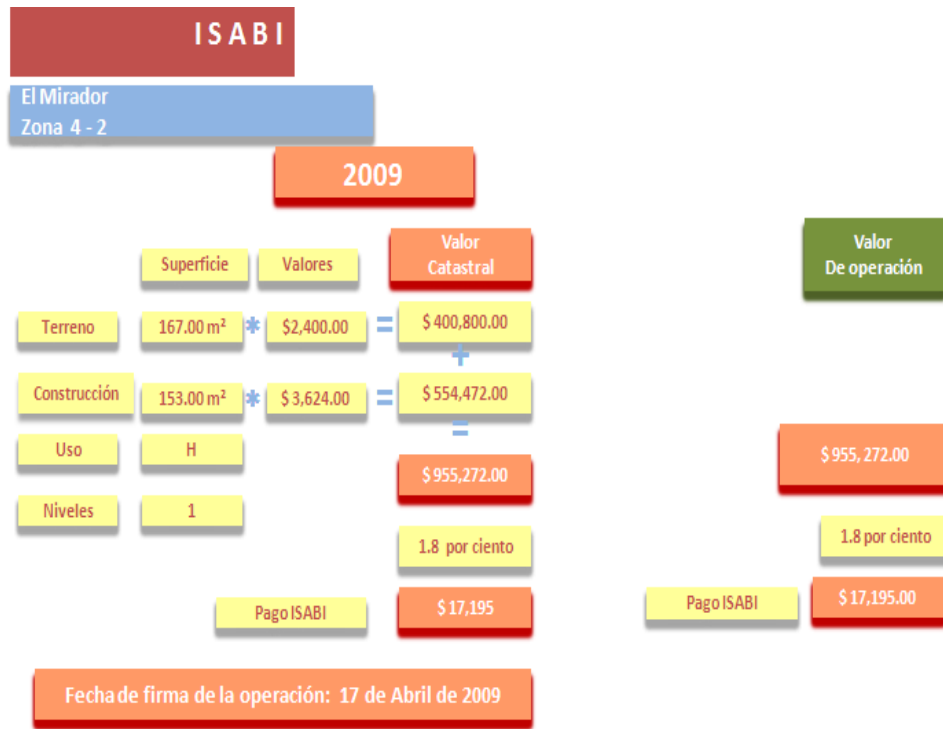
Pago ISABI \$ 27,540.00

Fecha de firma de la operación: 31 de Julio de 2009











Bajo esta tesitura, debe reiterarse que al iniciar la presente administración municipal, considerando las recomendaciones contenidas en el estudio denominado POLÍTICA FISCAL-TENDENCIAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO, elaborado por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, adoptó los siguientes principios rectores de la política fiscal.

1. SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA PARA LA AUTORIDAD Y LOS CONTRIBUYENTES.
2. AMPLIACIÓN DE LA BASE DE CONTRIBUYENTES PARA PRESERVAR LA EQUIDAD HORIZONTAL.
3. COMBATE A LA ILEGALIDAD FISCAL, ERRADICANDO TODA FORMA DE EVASIÓN O ELUSIÓN FISCAL.
4. FORTALECIMIENTO DE LA MISMA RECAUDACIÓN.
5. ESTÍMULOS FISCALES Y ACTUALIZACIÓN NORMATIVA PARA PROMOVER O DESARROLLAR LA INVERSIÓN EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA.

Sobre este particular, se destaca que la modificación de la base de cálculo del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, para establecer un sistema que permita una adecuada relación entre la capacidad contributiva y el monto imponible, sería adecuada al orden constitucional, lo que correspondería al principio de legalidad implícito en el primer eje rector de la política fiscal municipal.

También permitiría erradicar una forma de elusión fiscal, que basada en la limitante de que los valores catastrales sean la única base de cálculo del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, permita que exista una notoria diferencia entre el valor comercial y la base de la contribución, ya que el gravamen se cubriría sobre la expresión más confiable de la base, lo que es congruente con el tercer eje y cuarto eje rector de la política fiscal municipal.

Robustece lo anterior el criterio en materia Constitucional - Administrativa, adoptado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Julio de 2006, Tesis: 1a. CXIX/2006 Página: 335, al rubro OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD, y en el que la Sala consideró que si el sistema tributario tiene como objetivo recaudar los ingresos que se requieren para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que aquél resulte justo -equitativo y proporcional, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna, la obligación de contribuir no es una simple imposición soberana, sino que posee una vinculación social, una aspiración más alta, relacionada con los fines



perseguidos por la propia Constitución, como la promoción del desarrollo social, el mejoramiento económico y social de la población y la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa. Por ende, concluye que "... la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos."

Otro aspecto que resulta trascendente y que ha dilucidado la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que las disposiciones que contienen fines extrafiscales al desgravar los impuestos territoriales, encuentran su fundamento en el artículo 4o. Constitucional, relativo a que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Este es el criterio de referencia:

No. Registro: 173,856

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIV, Diciembre de 2006

Tesis: 2a./J. 158/2006

Página: 191

ADQUISICIÓN DE INMUEBLES POR HERENCIA. EL ARTÍCULO 137, FRACCIÓN I, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

El citado precepto legal, al establecer que en caso de adquisiciones por causa de muerte se aplicará una tasa del 0% del impuesto sobre adquisición de inmuebles, si el valor del bien no excede, a la fecha de la escritura de adjudicación, de la suma equivalente a 12,073 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, no transgrede el principio de equidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el tratamiento diferenciado que se da en relación con las otras formas de adquisición, se justifica de manera objetiva, considerando que quien lo obtiene por herencia no se encuentra en las mismas circunstancias que la persona que lo adquiere a través de un acto oneroso. Además, del artículo 137, fracción I, último párrafo, en relación con el 309, ambos del Código Financiero del Distrito Federal, así como de la exposición de motivos de las reformas al último precepto mencionado, se advierte que el establecimiento de la mencionada tasa 0% obedece al fin extrafiscal, basado en el artículo 4o. constitucional, relativo a que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, lo que se consigue otorgando estímulos fiscales orientados a fomentar la escrituración a quienes, por virtud de una herencia, obtienen un inmueble hasta por el valor aludido.

Contradicción de tesis 167/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Quinto y Séptimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de octubre de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.



Tesis de jurisprudencia 158/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil seis.

En el mismo sentido, los Tribunales Colegiados de Circuito han determinado que el trato diferencial que se da a los contribuyentes de impuestos territoriales, cuando se da a sujetos con características distintas no es violatorio del principio de equidad tributaria, pues aún se ubiquen dentro de las mismas hipótesis de causación, el valor de las propiedades arroja diferentes capacidades contributivas.

Estos ejemplos de dichos criterios:

No. Registro: 179,403

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Febrero de 2005

Tesis: XXIV.1o.12 A

Página: 1623

ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES. EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE COMPOSTELA, NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2004, QUE ESTABLECE UN TRATO DIFERENCIAL A SUJETOS OBLIGADOS CON CARACTERÍSTICAS DISTINTAS, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

El citado precepto legal no transgrede el principio de equidad tributaria, ya que los sujetos del gravamen a que se refiere su párrafo primero, no son iguales a los mencionados en el segundo párrafo; y no lo son porque aun cuando en los dos supuestos se trata de sujetos adquirente de bienes inmuebles, lo cierto es que en la segunda hipótesis, se ubican los que adquieran vivienda de interés social o popular, cuyo precio de suyo es inferior a las demás categorías de bienes (criterio objetivo) y revela desde luego, la diferente capacidad contributiva de unos y otros sujetos del gravamen; de ahí el trato diferencial a sujetos obligados con características diferentes, lo que demuestra lo equitativo del impuesto.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 204/2004. Jorge Homero Soltero Muñoz. 14 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Cedillo Orozco. Secretaria: María Rocío Rivera Rico.

Bajo esa tesitura, se ha considerado indispensable que, el Código Fiscal y Presupuestario que rige en el Municipio, reincorpore las bases para establecer diversos beneficios que con fines de política social y apoyo a grupos que son especialmente vulnerables, fomento a la vivienda y a la inversión en este rubro, incentivar el cumplimiento de obligaciones fiscales, el desarrollo de actividades productivas industriales, comerciales, de vivienda, apoyo a las políticas de desarrollo social, entre otros aspectos.



Beneficios que no sólo se restringen a la adquisición de inmuebles sino al impuesto predial y que también han sido declarados constitucionales.

No. Registro: 170,056

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Marzo de 2008

Tesis: XXI.2o.P.A. J/19

Página: 1671

PREDIAL. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN I, INCISO G), DE LA LEY NÚMERO 270 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, QUE CONTEMPLA COMO BENEFICIO A FAVOR DE DIVERSOS GRUPOS SOCIALES EL PAGO DEL CINCUENTA POR CIENTO SOBRE EL VALOR CATASTRAL DEL IMPUESTO RELATIVO DE PREDIOS EDIFICADOS DESTINADOS EXCLUSIVAMENTE A CASA HABITACIÓN CON VALOR CATASTRAL HASTA DE 15 MIL SALARIOS MÍNIMOS DIARIOS, ES CONSTITUCIONAL.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia 1a./J. 46/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 157, de rubro: "FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.", que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, denominados fines extrafiscales, y que ineludiblemente será el órgano legislativo el que los justifique expresamente, en la exposición de motivos, en los dictámenes o en la propia ley. En concordancia con lo anterior, el artículo 8o., fracción I, inciso g), de la Ley Número 270 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal de 2007, al señalar que los predios edificados propiedad de discapacitados, madres jefas de familia, personas mayores de 60 años que cuenten con tarjeta INAPAM o identificación oficial, así como pensionados y jubilados, todos de nacionalidad mexicana, destinados exclusivamente a su casa habitación, hasta por el valor catastral de 15 mil salarios mínimos diarios, pagarán el impuesto predial sobre el cincuenta por ciento del valor catastral determinado, es constitucional, porque los fines extrafiscales de política social que persigue de apoyar a los grupos sociales vulnerables de referencia, fueron señalados expresamente tanto en la iniciativa de ley como en el dictamen respectivo; luego, al contenerse las razones del porqué se otorgan tales beneficios en dos de los actos del proceso legislativo, se cumple con el criterio jurisprudencial de mérito.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.



Amparo en revisión 267/2007. René Saúl Solís. 4 de octubre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Zeus Hernández Zamora, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Martha Alicia López Hernández.

Amparo en revisión 395/2007. Inmobiliaria San Vicente de Acapulco, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Zeus Hernández Zamora, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Jorge Vladimir Osorio Acevedo.

Amparo en revisión 303/2007. Alejandro Cárdenas Haza. 19 de octubre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Zeus Hernández Zamora, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Guadalupe Juárez Martínez.

Amparo en revisión 254/2007. María de L. Elizarraras de Llorens. 7 de noviembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Martiniano Bautista Espinosa. Secretario: J. Ascención Goicochea Antúnez.

Amparo en revisión 315/2007. Aurelia Pereda Larrondobuno de Sevilla. 7 de noviembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Martiniano Bautista Espinosa. Secretario: J. Ascención Goicochea Antúnez.

Bajo esos argumentos se modifica el artículo 187 del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, con el objeto de precisar que la base del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, será el que resulte más alto entre el valor de adquisición; el valor catastral determinado con la aplicación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que apruebe el Congreso para cada ejercicio fiscal y en su caso sus actualizaciones; y el valor que resulte del avalúo practicado por la Dirección de Catastro o por personas registradas o autorizadas.

Las exenciones, como en ejercicios previos, se otorgarán con el propósito de apoyar a personas viudas, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y pensionados permanentemente o afiliados al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, se incorporarán a la Ley de Ingresos a fin de que se les conceda la reducción del pago del impuesto predial y de los Derechos por Servicio de Limpia a pagar de manera anual, mientras que la política de desgravación de la vivienda de interés social y popular sustentada hasta la fecha en convenios interinstitucionales, continuará bajo ese formato hasta la conclusión de su vigencia.

Continuado con las modificaciones realizadas dentro de la presente reforma encontraremos que es necesario eliminar el párrafo tercero del artículo 178, e impide un mecanismo de elusión relacionado con el hecho de que la norma actual establece que las modificaciones o correcciones a los valores surten efectos en el bimestre siguiente, así mismo al ya no existir una cuota mínima conforme a los criterios de los que se ha venido

hablando emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe derogarse el párrafo que permite el pago bimestral y todos aquellos que puedan relacionarse.

Aunado a ello dentro del mismo artículo 180 se hacen precisiones que permitan beneficios directos al contribuyente porque diversifica las opciones para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Relacionado a la administración de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, se propone reformar el segundo párrafo al artículo 180 del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla eliminado así la parte de pago que pueda hacerse de manera bimestral ya que este solo se podrá pagar en enero y febrero respectivamente, y agregando al mismo artículo la base legal que con mayor certeza, permita el cobro de contribuciones anticipadas, precisando que el mismo, no reviste el carácter obligatorio sino una decisión potestativa de los contribuyentes. Asimismo, se prevé que sea el Cabildo quien autorice este tipo de determinaciones.

La naturaleza potestativa de este tipo de recaudación ha sido determinada en diversos criterios, tal es el caso de la Tesis aislada en materia Administrativa, correspondiente a la Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Septiembre de 2007, Tesis: IV.3o.A.86 A, Página: 2602, bajo el rubro PREDIAL. SU PAGO ANTICIPADO PARA GOZAR DEL BENEFICIO DE LA REDUCCIÓN DE UN PORCENTAJE SOBRE EL IMPORTE ANUAL DETERMINADO, ACTUALIZA EL CONSENTIMIENTO EXPRESO DE LAS NORMAS QUE REGULAN DICHO GRAVAMEN PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

Derivado de un juicio de amparo ventilado en 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar diversas disposiciones relativas al impuesto predial, en el Estado de México, consideró que resultaban contrarias a la Constitución de la República, debido a que la norma inconstitucional reguladora del impuesto predial, resultaba ajena al deber de utilizar como base el valor de la propiedad, siendo éste revelador de la capacidad contributiva y contrariamente en esa legislación fiscal, se consideraba que para calcular el impuesto predial se debía considerar como base el monto total del pago anual efectuado por este mismo concepto en el ejercicio anterior.

En otras palabras, la referencia expresa que tomará como indicador el monto de impuesto en un ejercicio previo, no puede guardar ni siquiera lejana con el valor del predio, alejándose de la relación entre el monto a pagar y la capacidad contributiva.

Siendo que en su lugar, la ley debe prever los mecanismos que permitan al contribuyente demostrar, para efectos de ajustar el impacto de la carga tributaria a su capacidad real, el incremento de valor o demérito de los predios de su propiedad.

A este último deber corresponde actualmente el Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, que para la identificación de zonas catastrales urbanas y rústicas, así como para la obtención de valores unitarios de suelo y construcción, establece los



mecanismos que permiten identificar en un determinado ejercicio fiscal, las principales variables que inciden en el comportamiento de los costos de la tierra y la construcción.

No obstante con el objeto de impedir confusiones, se ha considerado necesario reformar el artículo 66 bis último párrafo para continuar haciendo factible que el Municipio cobre aplicando tasas progresivas, pero, sin que en ningún caso el utilice como referencia el monto pagado en un ejercicio previo.

El Criterio del Pleno es del tenor literal siguiente:

No. Registro: 191,706

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Junio de 2000

Tesis: P. LXXIII/2000

Página: 33

PREDIAL. LOS ARTÍCULOS 11 Y 12 DE LA LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE FIJAN LA BASE DEL TRIBUTO RELATIVO, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, el impuesto predial debe gravar la propiedad o la posesión de predios, entendidos como la suma del terreno y la construcción; y, por tanto, el monto del gravamen debe fijarse en relación directa con el valor de esos bienes, pues es la propiedad o posesión de ellos lo que revela que un particular cuenta con la capacidad suficiente para aportar una parte de su patrimonio al erario. Ahora bien, para que el impuesto predial sea proporcional, es menester que el monto a pagar corresponda, en términos generales, al valor del predio, cualquiera que sea el procedimiento empleado para determinar ese valor, siempre y cuando éste se ajuste a la realidad. Sin embargo, los artículos 11 y 12 de la ley de ingresos de referencia, señalan que para calcular el impuesto predial se considerará como base el monto total del pago anual efectuado por este mismo concepto en el ejercicio anterior, lo que podría llevar al extremo de que, transcurridos varios ejercicios, el monto del impuesto no guarde correspondencia ni siquiera lejana con el valor del predio, y que los contribuyentes estén obligados a pagar una suma que no se encuentra en proporción directa con la riqueza que los hace aptos para contribuir al gasto público, esto es, con el valor real del predio; entonces esa técnica para el cálculo del impuesto relativo constituye una clara violación al principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, sobre todo si se observa que de un ejercicio a otro pueden producirse variaciones significativas en el valor de los predios, de modo tal que la ley debe prever los mecanismos que permitan al contribuyente demostrar, para efectos de ajustar el impacto de la carga tributaria a su capacidad real, el incremento de valor o demérito de los predios de su propiedad, lo que no sucede en la especie, y lleva a considerar la inconstitucionalidad de los preceptos de la ley de ingresos en mención.



Amparo en revisión 2482/96. Inmobiliaria Bulevares, S.C. y coags. 9 de febrero de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.

Con el propósito de impedir que contribuyentes que actúan en contravención a las normas fiscales, eviten su responsabilidad, se ha considerado necesario establecer las hipótesis que permitan un trato diferenciado entre los contribuyentes sobre los que no ha iniciado la actividad fiscalizadora o que habiéndolo hecho la autoridad fiscal es omisa en realizar su cobro, de aquellos que valiéndose de conductas dolosas u omisas pretenden por si o por terceros responsables solidarios evadir sus obligaciones.

Entre estas prácticas se han ubicado reincidentemente en materia del impuesto predial el caso en que el contribuyente, un tercero en su nombre o un fedatario, haya omitido proporcionar o haya falseado la información para efectos de los registros catastrales, mientras que tratándose del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, las declaraciones son presentadas ante las autoridades fiscales con datos y/o documentos falsos u omisiones que pretenden reducir la carga fiscal, se declaran operaciones de traslado de dominio que no han sido pagadas; o los avisos notariales son presentados en forma extemporánea.

Bajo esa tesitura, al igual que el Congreso Federal lo ha hecho con el Código Fiscal de la Federación, se ha considerado la necesidad de incorporar las hipótesis referidas en el párrafo anterior, como hipótesis que generan que los términos de prescripción o caducidad se dupliquen, adicionando para tal efecto el artículo 61 bis al Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla.

Con en el presente documento también se incluyen diversos aspectos relacionados con las Juntas Auxiliares y que se proponen precisar su posición respecto a la obligación de ejercer y comprobar el gasto que por ley ejercen.

Sobre el particular es necesario precisar en primer lugar, el sitio que guardan las Juntas Auxiliares en la estructura de la administración pública.

La Constitución Política del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, el dos de octubre de mil novecientos diecisiete, integró a las Juntas Auxiliares en la jurisdicción municipal, en poblaciones distintas de la cabecera municipal, remitiendo sus funciones a la Ley Orgánica, según se desprende de su artículo 104 que a continuación se transcribe:



"Artículo 104.- La ley Reglamentaria Municipal se sujetará a las bases siguientes:

X. En las poblaciones de la jurisdicción municipal distintas de la cabecera, la Autoridad local se ejercerá por medio de Consejos Municipales o Juntas Auxiliares elegidas como lo determina la Ley Orgánica.

XII.- Los Ayuntamientos atenderán la administración por medio de Comisiones, entre las cuales distribuirán los diversos ramos de aquella."

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, expedida el treinta y uno de octubre de mil novecientos dieciséis, donde se destaca la existencia de las juntas auxiliares en los pueblos que no sean cabecera municipal, el origen centralizado de su nombramiento por el Ayuntamiento, y su responsabilidad de auxiliarlo en el ejercicio de sus funciones, al tenor siguiente:

"Artículo 41.- En cada pueblo, que no sea cabecera del municipio, habrá una Junta Auxiliar.

Artículo 42.- Las Juntas de que trata el artículo anterior serán nombradas por el ayuntamiento del Municipio; se compondrán de cuatro miembros propietarios y cuatro suplentes, y tomarán posesión el día primero de febrero de cada año."

Artículo 46.- Las Juntas Auxiliares tienen por objeto ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones. A este fin ejercerán dentro de los límites de su circunscripción y bajo la vigilancia y dirección de aquéllos,..."

De los artículos 2, 14, 54, 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, expedida el treinta y uno de octubre de mil novecientos dieciséis, se destaca la existencia de las juntas auxiliares en los pueblos que no sean cabecera municipal, la dependencia de su nombramiento por el Ayuntamiento, y su responsabilidad de auxiliarlo en el ejercicio de sus funciones.

En la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, el dieciséis de julio de mil novecientos setenta y cuatro, además de reiterar a las Juntas Auxiliares como el gobierno de los pueblos y sujetar sus acuerdos a la aprobación del Ayuntamiento, precisa que las Juntas participarán para el ejercicio de sus funciones del presupuesto del Ayuntamiento, según se desprende de las siguientes disposiciones legales:

"Artículo 3.- Para que el Congreso del Estado pueda, dentro de los límites existentes, crear nuevos municipios, se requiere:

II.- Que haya un mínimo de 20,000 vecinos en esa superficie;"

"Artículo 13.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del Estado.

Se dividirá para su administración interior en pueblos, rancherías, barrios y secciones.



Artículo 14.- Para que una comunidad sea elevada a la categoría de pueblo se requiere que lo declare el Congreso del Estado mediante decreto, si aquélla reúne los siguientes requisitos:

- I. Que tenga una población mayor a 2,500 habitantes;*
- II. Que lo soliciten las dos terceras partes de sus vecinos;*
- III. Que sea escuchado el Ayuntamiento del Municipio a que pertenece;"*

"Artículo 66.- Para el gobierno de los pueblos habrá Juntas Auxiliares, integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios y sus respectivos suplentes."

"Artículo 70.- Las Juntas Auxiliares tienen por objeto ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones. A este fin ejercerán, dentro de los límites de su circunscripción y bajo la vigilancia y dirección de aquéllos, las atribuciones siguientes:

- I. Solicitar al respectivo Ayuntamiento recursos que deberán aplicarse a la satisfacción de los gastos públicos del pueblo*
- II. Remitir al Ayuntamiento con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, los presupuestos de gastos del año siguiente;*
- III. Procurar la debida prestación de los servicios públicos y en general la buena marcha de la administración pública e informar al ayuntamiento sobre sus deficiencias;*
- IV. Procurar la seguridad y el orden públicos del pueblo;*
- V. Promover ante el Ayuntamiento de su jurisdicción la construcción de las obras de interés público o que estimare necesarias;*
- VI. Nombrar a propuesta del Presidente de la Junta, al secretario, tesorero y comandante de policía de la Junta Auxiliar los que son funcionarios de confianza podrán ser removidos libremente".*

De esta manera las Juntas Auxiliares que existían como tales, en la legislación poblana desde el siglo diecinueve, subsistieron al paso del año de mil novecientos diecisiete, consignándose, atento al espíritu constitucional, que en los "pueblos" que no alcanzan la categoría de municipio gobernará una junta auxiliar, caracterizada como una forma de organización de la administración pública municipal que participa de la personalidad jurídica de ese gobierno Municipal, y en la que se depositan determinadas competencias para la prestación de servicios en el ámbito de su circunscripción territorial y en la jurisdicción de los Ayuntamientos, lo que propicia el descongestionamiento de la administración central, la que aprueba sus decisiones y de la que reciben recursos.

En la actualidad podemos señalar que el artículo 106 de la Constitución Política del Estado de Puebla, en su fracción III, establece que la Ley Orgánica Municipal, además de reglamentar las disposiciones de esta Constitución relativas a los Municipios, establecerá la forma de elegir Concejos Municipales o Juntas Auxiliares que ejerzan la autoridad local, en poblaciones de la jurisdicción Municipal, distintas de la cabecera.

El artículo 8 de la Ley Orgánica Municipal, señala que para efectos de su organización administrativa, los centros de población de los Municipios se clasifican en ciudades, villas, pueblos, rancherías, comunidades, barrios y secciones. De lo que se aprecia que los órganos encargados de administrar a los pueblos, se denominan Juntas Auxiliares, lo cual, como se ha explicado, obedece al hecho de que, a lo largo de la historia de México,



se han reconocido jurídicamente a los gobiernos de los pueblos, como órganos que sin ser ajenos a la personalidad jurídica del Ayuntamiento, propician que éste pueda cumplir el imperativo de administrar en su territorio y prestar servicios.

De acuerdo al artículo 230 de la Ley Orgánica Municipal, las Juntas Auxiliares pueden ejercer recursos del presupuesto de egresos del Municipio.

A su vez, de acuerdo al artículo 231 de la Ley Orgánica Municipal, los Presidentes de las Juntas Auxiliares, tienen como obligación y facultad, entre otras la de remitir mensualmente al Ayuntamiento, por conducto de la Tesorería Municipal las “cuentas” relacionadas con el movimiento de fondos de la Junta Auxiliar.

Ostensiblemente esta disposición requiere mayores precisiones, las que dado carácter de norma especial del Código fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, deben quedar incluidas en este ordenamiento.

Fundamentalmente resulta necesario: Incorporar la norma que precise su naturaleza jurídica como órganos desconcentrados de la administración pública; Que participarán en la conformación del presupuesto de egresos, así como en las etapas de ejercicio y control del gasto; Que dada su naturaleza de órganos subordinados y atendiendo a sus condiciones particulares, el Presidente podrá desconcentrar, en las juntas auxiliares y mediante acuerdo, funciones específicas y potestades impositivas, atendiendo a las capacidades de las mismas, propiciando su desarrollo administrativo, debiendo cumplirse con el principio de publicidad; y Total resulta la precisión de que las Juntas Auxiliares, con independencia de la información que rindan ante la Tesorería para efectos de control del gasto público, responderán ante el Congreso por los actos u omisiones que contravengan la ley.

Dada su trascendencia es necesario abundar sobre la naturaleza jurídica de las juntas auxiliares y su relación con el Congreso Local para efectos de fiscalización y responsabilidades que se derivan de las mismas:

Uno de los temas principales de discusión es la naturaleza jurídica de las Juntas Auxiliares, discusión que ha tenido diversas interpretaciones relacionadas con el artículo 115 Constitucional; en efecto, al respecto existen diversas interpretaciones de Poder Judicial Federal de nuestro país, las cuales se encuentran plasmadas en diversas tesis, la siguiente es un ejemplo:

Tesis aislada.

Materia(s): Administrativa.

Novena Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVIII, Octubre de 2003.

Tesis: VI.3o.A.159 A.

Página: 1037



JUNTAS AUXILIARES DEL ESTADO DE PUEBLA. LA SUSPENSIÓN O REMOCIÓN DE SUS MIEMBROS ES COMPETENCIA DEL CONGRESO LOCAL Y NO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE ESA ENTIDAD.

Conforme a lo previsto por los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 106 de la Constitución Política del Estado de Puebla, así como 55, 58, 60, 61, 62, 118, 151, 196, 224, 225, 226, 228, 230 y 231 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, las Juntas Auxiliares se conciben como organismos de la administración pública municipal desconcentrada, se encuentran consideradas orgánicamente dentro de los Municipios y tienen por objeto, dentro de los límites de su circunscripción, ayudar al Ayuntamiento del que sean parte en el desempeño de sus funciones, bajo la vigilancia y dirección de aquél. Por ese motivo y al no haber disposición expresa en favor de los Ayuntamientos para suspender en sus funciones a un presidente de una Junta Auxiliar, esta facultad debe entenderse comprendida dentro de lo dispuesto por los artículos 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, 55 y 60 de la Ley Orgánica Municipal, que facultan al Congreso del Estado para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando se haya dado oportunidad suficiente de rendir pruebas y hacer los alegatos que convengan, ya que no puede inadvertirse, en términos de lo dispuesto por los artículos 225, 226 y 228 de la Ley Orgánica Municipal, respectivamente, lo siguiente: a) que las Juntas Auxiliares municipales "serán electas en plebiscito" o a través de sufragio libre, directo y secreto, cuando se celebra un convenio con el Instituto Electoral del Estado; b) que duran en el desempeño de su cometido tres años; y, c) que cuando el pueblo no esté conforme con su elección, serán removidas si así lo solicitaren las tres cuartas partes de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral al Congreso del Estado, quien exhortará al Ayuntamiento para que convoque a los vecinos del pueblo a un plebiscito para que elijan nueva Junta. Lo anterior queda corroborado porque el artículo 78, fracción XXV, de la citada ley orgánica faculta a los Ayuntamientos únicamente para nombrar, a propuesta del presidente municipal, al secretario del Ayuntamiento, al tesorero municipal, al contralor municipal y a los comandantes de policía y tránsito municipal, no así a los integrantes de las Juntas Auxiliares, de quienes sólo puede conceder licencias hasta por treinta días y resolver las renunciaciones que éstos formulen, dando aviso al Congreso del Estado, como lo señala la fracción XXVII del mismo precepto. De tal manera que si los miembros del Ayuntamiento, del Concejo Municipal o de las Juntas Auxiliares incurrir en alguna causa de suspensión o de revocación de su mandato, tal sanción "será competencia exclusiva del Congreso del Estado", como lo señala el artículo 60 de la Ley Orgánica Municipal, pues los integrantes de las Juntas Auxiliares fueron electos por mandato popular, a través de plebiscito o voto directo; de otra manera, se desatendería esa voluntad. Por tanto, aun cuando se trate de una suspensión únicamente con carácter temporal con motivo de la responsabilidad en que incurrió el servidor público y para preservar el orden y la tranquilidad pública, ello resulta insuficiente para justificar la competencia de los Ayuntamientos, ya que, provisional o definitiva, con motivos justificados o sin ellos, solamente puede suspender a un integrante de un Ayuntamiento la autoridad que constitucional y legalmente esté facultada para ello, que en el caso resulta ser el Congreso del Estado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 101/2003. Presidente, Síndico y Contralor Municipal del Ayuntamiento de Acajete, Puebla. 10 de julio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretaria: Deyanira Martínez Contreras.



En el mes de marzo del año de mil novecientos noventa y ocho, se suscitó la Controversia Constitucional 4/98, promovida por el Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y de cuya ejecutoria se desprende una interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dilucidar directamente si las Juntas Auxiliares tenían el carácter de autoridades intermedias o no y cual es su posición en la administración pública.

La Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que, contrario a la postura del Municipio actor, las Juntas Auxiliares no pueden catalogarse como autoridades intermedias toda vez que éstas sí se encuentran consideradas orgánicamente dentro de los Municipios.

Para llegar a esa afirmación, en la parte considerativa de la sentencia constitucional se citaron los artículos 16, 67 y 72 de la entonces vigente Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla:

"Artículo 16. El Municipio, para su administración interior, se dividirá en ciudades, villas, pueblos, rancherías, comunidades, barrios y secciones."

"Artículo 67. Para el gobierno de los pueblos habrá Juntas Auxiliares, integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios, y sus respectivos suplentes."

"Artículo 72. Las Juntas Auxiliares tienen por objeto ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones. A este fin ejercerán, dentro de los límites de su circunscripción y bajo la vigilancia y dirección de aquéllos, las atribuciones siguientes:

"I. Solicitar al respectivo Ayuntamiento recursos que deberán aplicarse a la satisfacción de los gastos públicos del pueblo;

"II. Remitir al Ayuntamiento con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, los presupuestos de gastos del año siguiente;

"III. Procurar la debida prestación de los servicios públicos y, en general, la buena marcha de la administración pública e informar al Ayuntamiento sobre sus deficiencias;

"IV. Procurar la seguridad y el orden públicos del pueblo

"V. Promover ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que estimare necesarias;

"VI. Nombrar a propuesta del presidente de la junta, al secretario, tesorero y comandante de policía de la Junta Auxiliar, los que son funcionarios de confianza y podrán ser removidos libremente."

En el fallo de referencia, señaló que de los preceptos transcritos se desprende que los Municipios se dividen, para su administración interior, en pueblos y otros, y que para el gobierno de éstos se integran las Juntas Auxiliares, cuyas facultades no violentan las de



los Ayuntamientos como órganos superiores de administración de los Municipios, **a los que deben sujetarse las propias Juntas.**

De esto se sigue que las referidas Juntas Auxiliares no afectan la esfera de competencia de los Ayuntamientos y, consecuentemente, a más que de conformidad con los artículos 8 y 224 de la Ley Orgánica Municipal anteriormente transcritos, que prevén las Juntas Auxiliares y sus atribuciones, se concluyó que no constituyen autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, ya que no interfieren en forma alguna en la comunicación directa que deben tener ambos niveles de gobierno, **pues en todos los casos dichas Juntas deben sujetarse a los lineamientos que establezcan los Ayuntamientos.**

Por lo anterior puede afirmarse que, las Juntas Auxiliares se conciben como organismos de la administración pública municipal desconcentrada, que por su propia naturaleza carecen de patrimonio propio y personalidad jurídica, por lo que sus actos los desarrollan atendiendo a la personalidad, patrimonio y competencia del Ayuntamiento.

Lo anterior permite asumir la afirmación de que, si bien las juntas Auxiliares tienen una particular forma de elección plebiscitaria, su naturaleza jurídica corresponde a la órganos desconcentrados y por ende su tratamiento presupuestal no puede ser diverso al de los otros que integran la administración municipal.

El artículo 294 del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, establece que el gasto público municipal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos, por lo que queda claro que el gasto municipal se ejerce siguiendo los principios presupuestales aplicables en la administración de recursos públicos.

Robustece lo anterior la siguiente jurisprudencia:

Jurisprudencia.

Materia(s): Constitucional.

Novena Época.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

XI, Febrero de 2000.

Tesis: P./J. 14/2000.

Página: 511

AUTORIDADES INTERMEDIAS. NO TIENEN ESE CARÁCTER LAS JUNTAS AUXILIARES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA.

De conformidad con los artículos 16, 67 y 72 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, los Municipios se dividen, para su administración interior, entre otras formas de organización social, en pueblos, y para el gobierno de éstos se integran las Juntas Auxiliares, cuyas facultades se sujetan a las determinaciones de los Ayuntamientos como órganos superiores de administración de los



***Municipios:** por lo tanto, las Juntas Auxiliares al formar parte de la organización de los Municipios, y atento a sus facultades, no afectan la esfera de competencia de los Ayuntamientos ni obstaculizan en forma alguna la comunicación directa que debe haber entre el Gobierno del Estado y sus Municipios.*

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

Toda vez que se ha establecido la naturaleza jurídica de las Juntas Auxiliares, como un órgano desconcentrado, que forma parte de la administración municipal y que depende directamente del Ayuntamiento, es a éste Honorable Ayuntamiento a quien le rinden cuentas las Juntas Auxiliares, a través de la Tesorería Municipal.

El presupuesto de las Juntas Auxiliares se encuentran contemplados dentro del gasto público, el cual de acuerdo al artículo 286 del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, se integra por los recursos destinados a: **I. Las dependencias;** **II. Los organismos;** **III. Las empresas de participación municipal mayoritaria;** y **IV. Los fideicomisos** en los que el fideicomitente sea el Gobierno Municipal, o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones II y III. Siendo en este caso, la fracción I la que contempla a las Juntas Auxiliares.

A su vez, el artículo 286 del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, señala que las dependencias que ejerzan recursos municipales, consideradas orgánicamente dentro de los Municipios; y de las cuales dependen las Juntas Auxiliares en atención a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ser consideradas como órganos desconcentrados de la administración municipal; estarán obligadas a observar las disposiciones de dicho ordenamiento legal, contenidas en el Libro II de la Administración Financiera Municipal, Parte I del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, y sus disposiciones reglamentarias.

Que el artículo 305 del mencionado Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, señala que será la Tesorería por sí y a través de sus diversas oficinas, la que efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las erogaciones a cargo de las dependencias, y al mismo tiempo señala que la administración de los fondos correspondientes, será autorizada en todos los casos por la Tesorería de conformidad con el Presupuesto de Egresos del Municipio aprobado, por lo que es inconcuso que la Tesorería debe efectuar cobros y gastos municipales, por lo que respecto a los primeros serán con recibos municipales y respecto a los gastos serán erogados previa autorización y asignación de recursos por parte de Tesorería, asimismo se hace notar en que todos los pagos deben ingresar por la Tesorería Municipal.

Que la interpretación del artículo 311 del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, arroja que tanto las entidades como las Juntas Auxiliares en su calidad de órganos desconcentrados de la administración municipal; tienen la obligación de suministrar a la Tesorería, mensualmente, la información presupuestal, contable,



financiera y de otra índole que requiera esa Dependencia la que dará a conocer a las juntas auxiliares la información contable, presupuestal, financiera para efectos de la rendición de la cuenta pública;

Finalmente para sustentar que la forma de elección de las juntas auxiliares y atendiendo a la fórmula constitucional de que todo servidor público de elección popular sólo puede ser sujeto de responsabilidades ante la autoridad congresional, se invoca la siguiente jurisprudencia.

Con base a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente Tesis de los Tribunales Colegiados del Sexto Circuito:

No. Registro: 183,030
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVIII, Octubre de 2003
Tesis: VI.3o.A.159 A
Página: 1037

JUNTAS AUXILIARES DEL ESTADO DE PUEBLA. LA SUSPENSIÓN O REMOCIÓN DE SUS MIEMBROS ES COMPETENCIA DEL CONGRESO LOCAL Y NO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE ESA ENTIDAD.

Conforme a lo previsto por los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 106 de la Constitución Política del Estado de Puebla, así como 55, 58, 60, 61, 62, 118, 151, 196, 224, 225, 226, 228, 230 y 231 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, las Juntas Auxiliares se conciben como organismos de la administración pública municipal desconcentrada, se encuentran consideradas orgánicamente dentro de los Municipios y tienen por objeto, dentro de los límites de su circunscripción, ayudar al Ayuntamiento del que sean parte en el desempeño de sus funciones, bajo la vigilancia y dirección de aquél. Por ese motivo y al no haber disposición expresa en favor de los Ayuntamientos para suspender en sus funciones a un presidente de una Junta Auxiliar, esta facultad debe entenderse comprendida dentro de lo dispuesto por los artículos 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, 55 y 60 de la Ley Orgánica Municipal, que facultan al Congreso del Estado para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando se haya dado oportunidad suficiente de rendir pruebas y hacer los alegatos que convengan, ya que no puede inadvertirse, en términos de lo dispuesto por los artículos 225, 226 y 228 de la Ley Orgánica Municipal, respectivamente, lo siguiente: a) que las Juntas Auxiliares municipales "serán electas en plebiscito" o a través de sufragio libre, directo y secreto, cuando se celebra un convenio con el Instituto Electoral del Estado; b) que duran en el desempeño de su cometido tres años; y, c) que cuando el pueblo no esté conforme con su elección, serán removidas si así lo solicitaren las tres cuartas partes de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral al Congreso del Estado, quien exhortará al Ayuntamiento para que convoque a los vecinos del pueblo a



un plebiscito para que elijan nueva Junta. Lo anterior queda corroborado porque el artículo 78, fracción XXV, de la citada ley orgánica faculta a los Ayuntamientos únicamente para nombrar, a propuesta del presidente municipal, al secretario del Ayuntamiento, al tesorero municipal, al contralor municipal y a los comandantes de policía y tránsito municipal, no así a los integrantes de las Juntas Auxiliares, de quienes sólo puede conceder licencias hasta por treinta días y resolver las renunciaciones que éstos formulen, dando aviso al Congreso del Estado, como lo señala la fracción XXVII del mismo precepto. De tal manera que si los miembros del Ayuntamiento, del Concejo Municipal o de las Juntas Auxiliares incurrían en alguna causa de suspensión o de revocación de su mandato, tal sanción "será competencia exclusiva del Congreso del Estado", como lo señala el artículo 60 de la Ley Orgánica Municipal, pues los integrantes de las Juntas Auxiliares fueron electos por mandato popular, a través de plebiscito o voto directo; de otra manera, se desatendería esa voluntad. Por tanto, aun cuando se trate de una suspensión únicamente con carácter temporal con motivo de la responsabilidad en que incurrió el servidor público y para preservar el orden y la tranquilidad pública, ello resulta insuficiente para justificar la competencia de los Ayuntamientos, ya que, provisional o definitiva, con motivos justificados o sin ellos, solamente puede suspender a un integrante de un Ayuntamiento la autoridad que constitucional y legalmente esté facultada para ello, que en el caso resulta ser el Congreso del Estado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 101/2003. Presidente, Síndico y Contralor Municipal del Ayuntamiento de Acajete, Puebla. 10 de julio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretaria: Deyanira Martínez Contreras.

Por ende resulta deseable que las precisiones mencionadas se traduzcan a la norma escrita con el propósito de hacerla más clara para su interprete.

En merito de lo anterior y habiendo sido facultados por el Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, en su sesión de 23 de octubre del año en curso, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 63 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, presentamos ante esa Soberanía la siguiente:

INICIATIVA DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA PARA LA EXPEDICIÓN DE UN DECRETO DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FISCAL Y PRESUPUESTARIO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA.

ARTÍCULO PRIMERO.- SE REFORMA: el artículo 53; el artículo 54; el párrafo tercero de la fracción IX del artículo 66 bis, el artículo 180, el artículo 187 y la fracción V del artículo 192..



ARTÍCULO SEGUNDO.- SE ADICIONA: el último párrafo al artículo 34; el artículo 52 bis; el artículo 52 ter; el artículo 61 bis; y los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 310.

ARTÍCULO TERCERO.- SE DEROGA el párrafo tercero del artículo 178;
Para quedar como siguen:

Artículo 34.- ...

Fracciones I. a V. ...

...

Los ingresos que correspondan a los organismos podrán ser recaudados o cobrados a través del procedimiento administrativo de ejecución, por los propios organismos o a través de la Tesorería Municipal, previa suscripción y publicación del convenio de coordinación respectivo en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 52 bis.- Los estímulos fiscales constituyen obligaciones fiscales aminoradas que incrementan los ingresos disponibles de los contribuyentes en beneficio colectivo, cuyo objeto debe ser:

I. Fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales, comerciales, agrícolas, educativas, de investigación, deportivas, culturales, la prestación de servicios, el desarrollo regional, la recaudación, la regularización de la situación de los contribuyentes, la protección al medio ambiente y desarrollo sustentable, así como la innovación y tecnología; y,

II. El impulso a la inversión y financiamiento para crear infraestructura en áreas prioritarias y el apoyo a sectores marginados de la sociedad.

Los estímulos fiscales, serán considerados legalmente como subsidios, no implicarán un desvanecimiento de la obligación tributaria que es asumida por el Municipio, podrán abarcar la totalidad o una parte de las contribuciones, productos o aprovechamientos, constituyendo un trato diferenciado entre contribuyentes atendiendo a los fines extrafiscales que se establezcan y justifiquen al expedirlos.

En su establecimiento deberán considerarse los siguientes aspectos:

a) La existencia de un tributo o contribución a cargo del beneficiario del estímulo;

b) Una situación especial del contribuyente establecida en abstracto por la disposición legal y que al concretarse da origen al derecho del contribuyente para exigir su otorgamiento; y,



c) Un objeto de carácter parafiscal que consta de un objetivo directo y un objetivo indirecto. El objetivo directo consistirá en obtener una actuación específica del contribuyente y como indirecto lograr, mediante la conducta del propio gobernado, efectos que trasciendan de su esfera personal al ámbito social.

Los incentivos fiscales, que sean aprobados por el Cabildo, no tendrán como origen la existencia de una obligación fiscal exigible y sus objetivos serán siempre de beneficio colectivo.

Artículo 52 ter.- Se entenderá como exención fiscal al privilegio creado por razones de equidad, conveniencia social, administrativa o económica, que libera al obligado de pagar una contribución, total o parcialmente, por disposición expresa de la ley;

Para su validez deberá satisfacer los siguientes aspectos:

- I. Deberá estar establecida en una disposición materialmente legislativa;
- II. No deberá considerar contraprestación alguna;
- III. Su aplicación será futura;
- IV. Será temporal; y,
- V. Beneficiará a sectores o grupos, pero no personas físicas o morales individualmente.

Artículo 53.- El Presidente por razones de equidad, podrá omitir total o parcialmente el ejercicio de sus facultades recaudatorias, por medio de resoluciones de carácter general, sea a través de condonaciones, eximentes o pagos diferidos, a plazos o en parcialidades, a aquéllos contribuyentes cuya situación económica les impida cumplir con sus obligaciones.

La facultad prevista en el párrafo anterior, podrá delegarse mediante acuerdo escrito y publicado en el Periódico Oficial del Estado, a las autoridades fiscales establecidas en el artículo 26 de este ordenamiento.

La Autoridad a la que se le haya conferido esa facultad y que conceda los beneficios a que se refiere este artículo, deberá informar mensualmente a la Contraloría del ejercicio de esta facultad, señalando el total de las cantidades que ha dejado de percibir el fisco municipal y documentando las razones que sustentaron cada decisión, así como los beneficiarios de la misma.

La facultad a que se refiere el presente artículo podrá ejercerse, además de



contribuciones y sus accesorios, sobre productos y aprovechamientos.

La resolución recaída a una solicitud de condonación es inimpugnable.

Artículo 54.- El Presidente podrá omitir total o parcialmente el ejercicio de sus facultades recaudatorias, por medio de resoluciones de carácter general, sea a través de condonaciones, eximentes o pagos diferidos, a plazos o en parcialidades, en situaciones de fuerza mayor o de emergencia, a fin de paliar sus consecuencias, sin modificar los elementos esenciales del tributo.

Al efecto, el Presidente dictará mediante disposiciones casuísticas, las contribuciones, productos o aprovechamientos materia del beneficio, señalando las regiones y/o personas del Municipio en las que se aplicarán los beneficios.

La facultad prevista en el párrafo anterior, podrá delegarse mediante acuerdo escrito y publicado en el Periódico Oficial del Estado, a las autoridades fiscales establecidas en el artículo 26 de este ordenamiento.

El Cabildo en materia presupuestal, podrá otorgar facultades habilitantes al Presidente en los casos a que se refiere el presente artículo.

El Cabildo podrá autorizar el otorgamiento de premios con el objeto de estimular la recaudación.

Artículo 61 bis.- Los términos de caducidad y prescripción se duplicarán en los siguientes casos:

I. Tratándose del impuesto predial en el caso en que el contribuyente, un tercero en su nombre o un fedatario, haya omitido proporcionar o haya falseado la información para efectos de los registros catastrales a que se refiere el artículo 50 bis de este Código y que reduzcan la carga fiscal.

II. Tratándose el Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles:

a) Cuando la declaración a que se refiere el artículo 189 de este Código contenga o se base en datos y/o documentos falsos u omisiones que reduzcan la carga fiscal;

b) Cuando se declaren operaciones de traslado de dominio que no han sido pagadas; y,

c) Cuando los avisos notariales sean presentados en forma extemporánea.

Artículo 66 bis.- ...

...
...
...
...

Fracciones I. a VIII. ...

IX. ...

...

Para cada ejercicio el Ayuntamiento propondrá tasas progresivas o tarifas para el cobro de los Impuestos Predial y Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles o podrá incorporar un porcentaje máximo de incremento después de aplicar una tasa, con el objeto de adaptar la carga del impuesto a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, cuando la progresión resulte un imperativo para preservar el principio de la capacidad contributiva del obligado y al mismo tiempo obtener los ingresos necesarios para mantener el equilibrio presupuestario.

Artículo 178.- ...

...

Derogado.

...

...

Artículo 180.- EPOCA Y LUGAR DE PAGO. El pago del Impuesto Predial, se realizará dentro de los dos primeros meses de cada año, en la Tesorería, oficinas autorizadas o a través de los medios de pago autorizados

Podrá pagarse el impuesto predial por anualidades anticipadas, en el caso en que así lo acuerde el Cabildo, a fin de gozar de la reducción de un porcentaje determinado, sin que revista carácter obligatorio, sino una decisión potestativa de los contribuyentes.

Artículo 187.- BASE. Es base de esta contribución el valor del inmueble, que debe ser el que resulte más alto de cualquiera de las tres hipótesis siguientes:

I. El valor de adquisición;

II. El valor catastral determinado con la aplicación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que apruebe el Congreso para cada ejercicio fiscal y en su caso sus actualizaciones; y,

III. El valor que resulte del avalúo practicado por la Dirección de Catastro o por personas registradas o autorizadas.



Para efectos de la Fracción I del presente artículo, la base será el monto de la erogación pactada al realizarse el hecho imponible de este impuesto.

Para efectos de la fracción II del presente artículo, el valor derivará del resultado de la aplicación de las operaciones catastrales.

Para efectos de la fracción III del presente artículo la base derivará la determinación directa que realice la Dirección de Catastro o los peritos valuadores registrados y autorizados, en los términos del presente Código, para practicar avalúos

Cuando con motivo de la adquisición, el adquirente asuma la obligación de pagar una o más deudas o de perdonarlas, el importe de ellas se considerará como parte del precio pactado para efectos del cálculo de la contribución.

Para los fines de este capítulo, se considera, para el cálculo de este impuesto, que el usufructo y la nuda propiedad tienen un valor cada uno de ellos, del cincuenta por ciento del valor de la propiedad.

Artículo 192.- ...

Fracciones I a IV.- ...

V.- No podrán autorizar ninguna escritura pública, en la que hagan constar operaciones de traslado de dominio de bienes inmuebles, así como la constitución o transmisión de derechos reales sobre los mismos, si no ha obtenido la constancia de no adeudo, misma que expedirá la Tesorería, la que acreditará que el bien de que se trata, se encuentra al corriente del pago de las contribuciones que le sean afectas. La vigencia de la constancia corresponderá al ejercicio fiscal en que se otorgue la misma.

...

...

...

...

...

Artículo 310.- ...



Las Juntas Auxiliares, como órganos desconcentrados, se encuentran consideradas orgánicamente dentro de la Administración Pública Municipal, y para efectos de este Código y tratándose de los recursos hacendarios que administren, participarán en la conformación del presupuesto de egresos, ejercerán y controlarán el gasto, conforme a este Código y los lineamientos que expida la Tesorería Municipal.

El Presidente podrá desconcentrar o coordinar a las Juntas Auxiliares y mediante acuerdo, funciones específicas y potestades impositivas, propiciando su desarrollo administrativo.

El acuerdo a que se refiere el párrafo anterior se publicará en el Periódico Oficial del Estado y, en su caso, deberá ser refrendado al iniciar cada ejercicio fiscal.

Las Juntas Auxiliares, con independencia de la información que rindan ante la Tesorería Municipal para efectos de control del gasto público, responderán ante el Congreso por los actos u omisiones que contravengan la ley.

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en el vigor el primero de enero de dos mil diez.

SEGUNDO. Las excenciones otorgadas al amparo de las disposiciones que se reforman, surtirán sus efectos por el término que se haya estipulado en los acuerdos o convenios respectivos.

Heroica Puebla de Zaragoza a 10 de noviembre de 2009

**LIC. BLANCA MARÍA DEL
SOCORRO ÁLCALA RUÍZ**

**PRESIDENTA CONSTITUCIONAL
DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO
DEL MUNICIPIO DE PUEBLA**

LIC. CÉSAR PÉREZ LÓPEZ

**SECRETARIO DEL HONORABLE
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO
DE PUEBLA**