

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES  
21 DE ENERO DE 1997.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO  
MARIANO AZUELA GÜITRÓN  
JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO  
JUAN DÍAZ ROMERO  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA  
HUMBERTO ROMÁN PALACIOS  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO  
JUAN NEPOMUCENO SILVA MEZA**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.** Se abre la sesión pública.

En virtud de que con la debida anticipación se distribuyó entre sus Señorías la copia del proyecto del acta de ayer, consulto en votación económica si se aprueba, salvo alguna enmienda que se necesite hacer.

**APROBADA.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 1692/95, PROMOVIDO POR ARRENDADORA E INMOBILIARIA DOLORES, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY DE CATASTRO LOCAL, SU REGLAMENTO Y LAS TABLAS DE VALORES CATASTRALES POR UNIDADES TIPO DE TERRENO Y CONSTRUCCIÓN PARA EL MUNICIPIO DE MAZATLÁN.**

La ponencia es del señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel y en ella se propone: declarar firme el sobreseimiento decretado por el juez de distrito por inexistencia de los actos de las autoridades especificadas en el considerando quinto; revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El proyecto queda a la estimación de los señores Ministros. Señor Ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Tomando en cuenta las exposiciones de los señores Ministros en la sesión pasada; tomando en cuenta esas exposiciones, esos criterios; pues es previsible que este proyecto no sea aprobado.

Sin embargo, los asuntos del predial de Sinaloa tienen otra problemática. Examinado con todo cuidado la ley, el reglamento, el Instituto de Catastro, vemos que no hay el famoso marco legal del que se hablaba en la sesión anterior tratándose de estos asuntos.

Sin embargo, también en la sesión anterior se llegó (al menos así lo entendí yo) a la consideración de que la fijación de los valores catastrales, de las tablas unitarias de valores, puede quedar en manos del gobernador, del Instituto de Catastro y de un reglamento que expide el gobernador.

Esto, rompe en mi opinión el principio de legalidad tributaria, acaba con el criterio jurisprudencial que se mencionó ayer por el señor Ministro Juan Silva Meza y que mencioné yo también, del Pleno anterior, respecto a que incluso en el Departamento del Distrito Federal el artículo equis de la Ley de Hacienda es Constitucional, puesto que las tablas de valores unitarios son aprobadas por el Congreso. Todas se pasan al Congreso para cumplir con el principio de legalidad.

Yo voy a sostener mi proyecto en el entendido de que como dije, puede ser previsible que no alcance el número de votos para ser aprobado. Como el sostenerlo así nada más pudiera parecer no explicado, sin una explicación suficiente, voy a hacer una exposición en favor para explicar mi voto en el asunto que ya se votó, en el que fue ponente don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sobre la Ley de Puebla, de Catastro de Puebla, y estas explicaciones servirán también como apoyo a las exposiciones de don Juan Silva Meza en el Pleno anterior.

Procuraré ser breve para explicar por qué con este criterio se rompe el principio de legalidad tributaria.

El principio de legalidad tributaria aplicado a un elemento esencial del tributo, la base gravable, entendiendo por ésta la magnitud o valor sobre la cual se aplica la tasa o tarifa del impuesto a efecto de cifrar cuantitativamente el importe del tributo, desde luego estas palabras se podrían aplicar respecto del resto de los elementos esenciales o

configuradores del tributo, pero por tratarse de este tema en el proyecto que ahora someto a la consideración de este honorable Pleno estimo conveniente acotar el estudio al aspecto referido.

Antes que todo, es necesario conocer la esencia y el significado del principio de legalidad tributaria, su desarrollo histórico y científico, así como el examen de su situación actual.

Para ello estimo necesario acudir a la doctrina más enterada sobre este tema, así como algunas legislaciones constitucionales, tributarias, con un mayor desarrollo que la nuestra, pues sólo de esta manera se puede resolver con conocimiento de causa; sobre todo porque, en mi opinión, no existe una idea clara, de lo que significa el principio de legalidad tributaria, ya que de otra manera le resultaría difícil de creer, por qué hay tantos titubeos al momento de situarnos frente a un asunto en el que se alega violación al principio de legalidad tributaria; por ello, yo daré mi opinión invitando a los señores Ministros a comentar dicho principio, sobre las bases teóricas y fundadas que se recogen en este estudio, esperando que de algo sirvan, al menos para que se sepa cuál es el criterio de la Corte, respecto al principio formal que se deriva para la materia tributaria de la fracción IV del artículo 31 constitucional. A mi juicio, el principio de reserva de ley, debe regir al momento de determinar la base gravable del tributo, pues este es una figura que no debe quedar en manos de las facultades normativas de las autoridades administrativas, sobre todo, porque según pretendo acreditar, afecta las libertades básicas de los particulares, de la misma forma el principio de legalidad, debe también gobernar al momento de fijar el procedimiento de cálculo de la base gravable del tributo, toda vez que dicho principio, exige que la actuación de la hacienda pública, al dictar y ejecutar sus actos, se lleve a cabo con sujeción al ordenamiento jurídico; por otro lado, del examen de algunas normativas más avanzadas que la nuestra, así como de varios

apuntes de la doctrina nacional y extranjera, observamos que el legislador aparentemente tiene una absoluta libertad, para fijar la base gravable; sin embargo, a mi juicio esta libertad debe ejercitarse dentro de los márgenes racionales, que la propia esencia del principio de legalidad impone, pues de la determinación de ese elemento esencial de la Constitución, depende nada menos que la propia proporcionalidad y equidad del tributo. Primero, la precisión terminológica ¿habrá qué hablar de reserva de ley, o de principio de legalidad?, es común encontrar en las elaboraciones doctrinales, y jurisprudenciales el empleo indistinto de las expresiones: reserva de ley y principio de legalidad; conceptualmente, sin embargo, reserva de ley y principio de legalidad, son distinguidos claramente por la doctrina más autorizada, el principio de legalidad, con particular relación a la acción administrativa, exige que la actuación de la administración encuentre su fundamento positivo, así como el propio límite negativo, en una norma previa, en cambio y como veremos, la reserva de ley exige mucho más, es decir, que la ley regule por sí misma en todo o en partes, pero en ambos casos de manera suficientemente precisa y con objeto de limitar la discrecionalidad administrativa, las materias o asuntos que de ella son objeto, además el principio de legalidad en un límite al Poder Ejecutivo y más ampliamente a los Poderes Públicos diversos del Poder Legislativo; por su parte, la reserva de ley, es un vínculo de contenido impuesto a la ley formal; sin embargo, reserva de ley y principio de legalidad son institutos que mantienen no sólo algunas semejanzas, sino también una estrecha vinculación, veremos que la reserva de ley cumple una función de garantía de los derechos de libertad y propiedad de los particulares, ya que en los sistemas democráticos, la ley es el instrumento de autogobierno de la colectividad, de manera que toda limitación establecida por ley, se traduce en una autolimitación, indirectamente consentida por los ciudadanos a través de sus representantes por este fenómeno jurídico-político, la reserva de ley se acumula y confunde con el más genérico principio

de legalidad, que sirve fundamentalmente a la estructura del estado democrático de derecho reconocido constitucionalmente, pues en esta estructura estatal son las leyes las que gobiernan. Pues bien, por la estrecha vinculación que existe entre reserva de ley y principio de legalidad, me declaro partidario de considerar ambas figuras como términos sinónimos; sin embargo, cuando mi discurso pueda dar origen a un equívoco semántico, intentaré emplear la expresión correcta.

La reserva de ley existe cada vez que una norma constitucional reserva precisamente a la ley la regulación de una determinada materia, excluyendo por tanto la posibilidad para que dicha materia pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta a la ley formal, esto es, a toda resolución del Poder Legislativo; efectivamente, la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas de la ley, lo que significa de un lado, que el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y de otro, que no puede remitirla a otras normas secundarias, en especial al reglamento. Es decir, con la reserva de ley no se concede al legislador la facultad de decidir cuál será la naturaleza y rango de las normas que regulen el tema de que se trate, sino lo que se pretende es que la regulación de la materia quede vedada a quien no sea el legislador mismo; así, el efecto de la reserva de ley es que la potestad legislativa resulta obligada e irrenunciable en la materia reservada; por ello las reservas de ley pueden considerarse reservas del Parlamento, es decir, atribuciones exclusivas de la materia al órgano administrativo o parlamentario.

Las distintas normas constitucionales ordenan que sea la ley la norma que regule una determinada materia, eliminado toda posibilidad que sea otro tipo de disposición la que determine su régimen jurídico. En definitiva, las reservas de ley constituyen un

mandato constitucional acerca del procedimiento de elaboración de las normas a las que se refiere, ya que cuando la Constitución establece una reserva, viene a exigir que determinadas normas, las de la reserva, se aprueben con sujeción al procedimiento legislativo, es decir, se aprueben como leyes.

Ahora bien, la Doctrina estudia varias clases de reserva de ley, sin embargo la clasificación más generalizada es la que distingue reserva de ley absoluta y relativa. Absoluta, esta especie de reserva aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal, es decir, a la ley emitida por el Parlamento, legalidad formal; consecuentemente la materia reservada a la ley no puede ser disciplinada por otras fuentes secundarias, en especial por el reglamento. En otras palabras, la reserva absoluta es aquella que no permite remitir la regulación de una determinada materia a otra fuente que no sea la ley, de manera que todas las normas que afecten dicha materia, han de tener el rango exigido por la reserva, es decir, el rango de ley. Relativas: las reservas de ley relativas, contrariamente a las absolutas, permiten que otras fuentes diversas de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea quien determine expresa y limitativamente las directrices a las que dicha fuentes deberán ajustarse; en otros términos, la reserva de ley relativa, se produce cuando la materia puede ser disciplinada además por leyes formales, por actos a éstas equiparadas, también por fuentes secundarias o subordinadas. Sin embargo, la regulación efectuada por las fuentes secundarias no es alternativa ni mucho menos excluyente, sino subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia relativa, por ello este tipo de reserva admite la intervención del poder normativo del gobierno, ya sea a través de los reglamentos y otras disposiciones administrativas, toda vez que el interés tutelado aparece ya dibujado por la determinación legislativa

correspondiente; en estos casos pues, hay en realidad un concurso de normas, de un lado la ley formal que establece los aspectos primordiales de la materia regular, del otro, una fuente secundaria que debe subordinarse a las líneas trazadas por la ley, cubriendo así una tarea de mera ejecución del mandato legal.

En mi opinión los términos absolutos y radicales de la posición anterior no pueden compartirse, esto porque la deslegalización o revisión no necesariamente afecta la reserva de ley, pues todo dependerá de lo que el reglamento regule o de la materia remitida, es decir, si el reglamento viene a regular por deslegalización o revisión la materia reservada a la ley, desde luego que se atenta contra la reserva, pero esto no tiene nada que ver con la relatividad de la reserva, pues incluso el reglamento puede fortalecer aún más la reserva al no regular aspectos de ésta; por tanto la reserva relativa no debe entenderse como la deslegalización o revisión indiscriminada al reglamento, sino como la posibilidad que la ley ante su impedimento práctico de regular y mantener por sí sola la materia reservada, deje los aspectos aplicativos y complementarios de la ley al reglamento, de esto sacamos dos conclusiones:

**PRIMERA.** La reserva de ley comporta una reserva de competencia en determinadas materias establecida por la Constitución, esta competencia implica que las materias objeto de reserva, sólo puedan ser reguladas por los órganos estatales habilitados para emitir actos con fuerza y valor de ley formal; por tanto, el fundamento de la reserva de ley es asegurar que la regulación de ciertas materias se haga exclusivamente a través del procedimiento legislativo.

**SEGUNDA.** La clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa, se formula con base en el alcance o extensión que sobre determinada materia se atribuye a cada especie de reserva; en la reserva absoluta la materia reservada sólo puede ser reservada por

normas primarias, es decir con rango de ley, de manera que sería ilegítima la regulación a través de normas secundarias, reglamentos; en cambio la reserva de ley relativa, no precisa siempre de normas primarias, sino que es suficiente un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, regulando por tanto los aspectos esenciales de la materia respectiva.

La reserva de ley en materia tributaria. En la doctrina italiana por ejemplo se mantiene de acuerdo en que la figura ahora en examen, se establece en el artículo 23 de su Constitución que dice: "... ninguna prestación personal o patrimonial puede ser impuesta sin base a la ley ..."; ante esto, el establecimiento de aquellas prestaciones coactivas en dinero, con las cuales el Estado y otros entes públicos cubren sus necesidades financieras, debe efectuarse necesariamente por ley formal, así la reserva de ley es una especie del género de reserva de normación que se expresa en una norma sobre la normación, es decir, sobre la producción normativa que vincula al poder de disciplinar jurídicamente una determinada materia al uso de un solo tipo de acto normativo, la ley, con exclusión por tanto de los actos normativos subordinados, o bien al uso de un solo tipo de norma, con excepción de las normas de orden posterior.

En este sentido la reserva en materia tributaria es de carácter relativo, toda vez que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por la ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia; por tanto, la presencia y existencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto con la norma primaria.

Sin embargo, no es suficiente con señalar y acreditar que tanto del texto constitucional de la manera que dispongan las leyes, o en base,

o con arreglo a la ley, así como de la opinión mayoritaria de la doctrina, la reserva de ley en materia tributaria es de naturaleza relativa, es necesario explicar con mayor exactitud el alcance de la reserva de la ley relativa que rige en materia tributaria; según algún autor es pacífico que la expresión “con base a la ley” deba ser entendible en el sentido de que, para la legitimidad constitucional de la imposición tributaria, no es necesario que la ley determine todos los elementos del tributo y del procedimiento de imposición, siendo suficiente la determinación de los criterios idóneos a enderezar la acción de la administración en la actividad impositiva; el camino que la doctrina ha considerado más conveniente para determinar el alcance de la reserva de ley en materia tributaria, es acudir a una especie de reserva de lo esencial y más concretamente a los llamados elementos esenciales del tributo, ya en el principio sólo estos deben estar establecido por la ley, quedando el resto de la materia tributaria a disposición de las normas administrativas, sin embargo, se observa también que la doctrina italiana, no llega a un acuerdo pleno sobre cuales elementos del tributo deben considerarse esenciales a fin de limitar sólo a estos, la exigencia de la reserva de ley en el caso tributario, el mismo denominó se observa en España y México, ya que en la doctrina de estos países no hay un entendimiento sobre cuáles deben ser los tan llevados y traídos elementos esenciales del tributo, la doctrina española no llega a un consenso sobre lo que debe entenderse por tales elementos, hay autores que consideran que los elementos esenciales del tributo son todos los que componen y hacen posible la determinación de la cuota tributaria y la fijación del tributo, en cambio, Pérez Rollo señala que la reserva de la ley cubre todos aquellos elementos que afectan a la identidad o la entidad de la prestación, concluyendo que entre estos elementos se encuentran el hecho imponible y el sujeto pasivo, elementos de identificación del tributo, la base imponible es la tasa elemento referentes a la entidad de la prestación; también se indica en el derecho español que para poder exigir un tributo se requiere

que previamente haya sido creado dicho tributo por la ley y adicionalmente que en esta sean dirimidos al menos los elementos formales o de carácter cuantitativo así como los criterios fundamentales o los límites necesarios para evitar de un lado toda posible discrecionalidad de la administración al regular los citados elementos, y de otro favorecer la exacta determinación de la prestación impuesta al sujeto pasivo; finalmente otros autores, pretenden que la reserva de ley se extienda a toda aquellas circunstancias o elementos que identifiquen el alcance de la obligación constitutiva de los ciudadanos, determinando las condiciones objetivas y subjetivas de su establecimiento, la determinación cuantitativa de la prestación patrimonial, así como de su incremento o reducción y en su caso la circunstancias que exoneren de dicha obligación, la misma inquietud se observa en la escasa doctrina mexicana, para Francisco de la Garza el principio de legalidad significa que la ley que establece un tributo, debe dirimir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria esto es el hecho imponible, los sujetos pasivos de la obligación, así como el objeto y la cantidad de la prestación, por tanto, todos estos elementos son indisponibles para las autoridades administrativas, en cambio, Jiménez González estima que el principio de reserva de ley en materia tributaria exige no sólo que el acto de alumbramiento de los tributos sea de carácter legislativo, sino que además sea una ley y sólo la ley la que define cada uno de los elementos esenciales del tributo, es decir, el sujeto con los elementos, la base, la tasa, tipo o tarifa de acuerdo con dicho principio, concluyendo este autor, sólo mediante ley se puede emplear los tributos y definir sus elementos esenciales, una vez examinada en esta forma rápida la figura de la reserva de ley en la doctrina tributaria, conviene hacer un breve repaso aparte de la jurisprudencia que sobre este tema existe.

En España hay una sentencia que en la parte más importante dice lo siguiente: “Hay que destacar que el principio de legalidad en materia

tributaria y su manifestación en una concreta reserva de ley no es entendida hoy en día de modo inequívoco en la doctrina y no puede extraerse fácilmente la conclusión de que nuestra Constitución haya consagrado absolutamente el referido principio con el rigor que hubiera podido tener en momentos históricos anteriores,” la formulación del problema en nuestra Constitución tiene que partir de los artículo tales y tales. El artículo 31 inciso 3 que dice: “Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”. Este precepto por sí solo no determina una legalidad de carácter absoluto, pues exige que exista conformidad con la ley de las prestaciones personales o patrimoniales que se establezcan, pero no impone de manera rígida que el establecimiento haya de hacer necesariamente por medio de ley”. El 133, párrafo primero, dice: “Que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley”. Este precepto define una competencia exclusiva del Estado; si se lee en conexión con el subsiguiente apartado segundo y además establece sin duda una general reserva de ley que según la letra del precepto debe entenderse referida a la potestad originaria del establecimiento de los tributos, pero no en cambio a cualquier tipo de regulación de la materia tributaria”. Todo lo que hasta aquí llevamos dicho indica que nuestra Constitución se ha producido en la materia estudiada, dice la sentencia Española, no es la manera flexible y que como asegura el importante sector de la doctrina, la reserva de ley hay que entenderla referida a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria; la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo que pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad relativa. En el sistema constitucional Español no rige de manera absoluta el principio de legalidad para todo lo ateniende a la materia tributaria y que la reserva de ley se limita a la creación de los tributos y a su esencial

configuración dentro de la cual puede genéricamente citarse el establecimiento de exenciones o bonificaciones tributarias pero no cualquiera otra regulación de ellas ni la supresión de las exenciones o la de bonificaciones porque esto último no constituye alteración de elementos esenciales del tributo. De acuerdo con esta sentencia Española no hay duda de que el Alto Tribunal Español se ha pronunciado en favor de una reserva de ley en materia tributaria de carácter relativa, es decir, referida solo al establecimiento de los tributos y a la expresión de sus elementos esenciales o configuradores. Por lo que se refiere a la interpretación del principio de legalidad tributaria por parte de la Doctrina Administrativa de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conviene citar, en primer lugar, la siguiente jurisprudencia: “IMPUESTOS. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DE. CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL: El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 Constitucional al expresar en su fracción IV que los Mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad a la luz del sistema general que informan nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y su evolución racional e histórica se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, dice la jurisprudencia Mexicana, no significa tan solo el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que conforme a la Constitución del Estado está encargado de la función legislativa ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados a través de sus representantes los que determinen las carga fiscales que deben soportar sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria estén consignados de manera expresa en la ley; de tal modo que no

quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado y a la autoridad no quede otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante, lo contrario es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad de las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles. El criterio jurisprudencial anterior si bien merece considerarse valioso a efectos de conocer cuál es nuestra interpretación sobre el principio de legalidad, no es muy preciso en determinar los elementos del tributo que debe considerarse esenciales, más concreto y puntual me parece el siguiente criterio. “IMPUESTOS. ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS: DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY: Al disponer el artículo 31, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que residan de la manera que dispongan las leyes, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que esté establecido en la ley, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser, dice el Pleno de esta Suprema Corte, el sujeto, el objeto, la base, la tasa, tipo y época de pago estén consignados de manera expresa en la ley para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular. Sin embargo, la exigencia de la reserva de ley no sólo debe reducirse a los elementos esenciales del tributo, sino que también se precisa que la ley consigne las bases para determinar los impuestos, así se desprende de la siguiente tesis del Tribunal Pleno: “IMPUESTOS. BASES PARA DETERMINAR EL MONTO DE LOS.

LA LEY DEBE SEÑALAR: La determinación del monto de los impuestos debe ser hecha en la misma ley que los establece o cuando menos ésta debe fijar las bases generales necesarias para que las autoridades encargadas de su aplicación puedan hacer la fijación del monto del impuesto, de no ser así se infringe el principio que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.”

Ahora bien, de estos criterios puede deducirse claramente que aunque no lo diga expresamente esta Suprema Corte de Justicia reconoce que la reserva de ley en materia tributaria es de carácter relativo, pues admite que salvo el establecimiento del tributo y la determinación de los elementos esenciales del tributo y la determinación de los elementos esenciales de éste, el resto de las materias tributarias pueden ser reguladas por disposiciones administrativas. Llegando a este punto y ante toda la problemática teórica y jurisdiccional reseñada, es necesario fijar mi postura al respecto, aceptando las características de que cada especie de reserva de ley estudiada, me declaro partidario, tal como lo hizo en la sesión pasada el señor Ministro Juan Silva Meza de exigir una reserva de ley absoluta, si bien de ley ordinaria para todos los elementos cualitativos, hecho imponible y sujetos, y cuantitativos, base imponible y tasa o tarifa del tributo; es decir, para todos los elementos que dan identidad a la prestación tributaria. Efectivamente, los elementos esenciales que deben ser objeto de reserva de ley son aquéllos que dan identidad a la prestación tributaria, esto es, aquéllos que permiten crear e individualizar como institución jurídica al tributo, esto elementos son sin duda el hecho imponible, los sujetos activo y pasivo, la base imponible y la tasa de tarifa.

De esta forma, debe ser una norma de rango legal la que determine con toda precisión e integridad todos y cada uno de estos elementos,

quedando esta materia vedada por completo a las normas secundarias.

Ahora bien, en cuanto al resto de la materia tributaria, es decir, a la regulación del pago, de los procedimientos de gestión tributaria, así como de todas las otras exigencias aplicativas del tributo, me considero partidario de exigir una reserva de ley relativa es decir, que la ley determine los principios o bases generales que en dichas materias deben ser respetadas con las normas secundarias.

Pues bien, después de fijar mi posición al respecto con base en el recorrido doctrinario y jurisprudencial que hemos hecho, me parece obligado examinar ahora la base gravable frente a la reserva de ley o principio de legalidad.

A mi juicio el establecimiento de la base gravable debe estar sujeto a la reserva de ley; en efecto, la base gravable del tributo debe ser una materia reservada a los actos de los Órganos del Estado dotados de potestad normativa, es decir a la ley formal. Esta exigencia encuentra fundamento no solo en la abundante y autorizada doctrina señalada, sino también en la ley y el sentido de los textos constitucionales y de las legislaciones tributarias modernas; por ejemplo, un autor señala que la base gravable constituye un elemento determinante de la obligación tributaria, y como tal debe estar prevista expresamente por la ley.

Asimismo, la exigencia de reserva de ley en la configuración de la base gravable, también encuentra apoyo en mi opinión en nuestro texto constitucional; el fundamento de esta afirmación está en la propia naturaleza del artículo 31 fracción IV constitucional, toda vez que en este dispositivo se establece materialmente el principio de reserva de ley en el ámbito tributario, además recordemos que la reserva de ley sea absoluta o relativa cumple una función de garantía

y certeza de los derechos de libertad y propiedad de los particulares, garantía que se refleja desde el momento en que la reserva de ley impone la regla según la cual los particulares solo pueden ser limitados en sus derechos fundamentales por leyes aprobadas por sus representantes en el Congreso, sustrayendo dichos derechos del alcance de los actos y facultades de la administración.

En efecto, el principio de legalidad tributaria conserva un carácter de defensa de la propiedad de los ciudadanos; la garantía de la propiedad de los ciudadanos viene asegurada por el hecho de que la ley formal representa características que la hacen aparecer como el acto más idóneo para proteger los intereses de los particulares pero sobre todo por el hecho de que la aprobación de los tributos por ley, equivale a decir que dichas prestaciones coactivas vendrán impuestas por el órgano que constituye la representación política de aquellos que deben soportar la carga derivada de aquellas prestaciones; asimismo, el principio de que nadie está obligado a satisfacer tributos que no haya sido establecidos y regulados por una ley cumple otra exigencia fundamental en el mundo jurídico, la certeza y seguridad jurídica, el que la obligación de contribuir nazca únicamente como consecuencia de un hecho previsto en una norma objetiva y no en virtud de un acto discrecional de la administración tributaria de carácter singular, supone evidentemente un principio de racionalidad del ordenamiento, y al mismo tiempo una garantía de certeza.

Por ello, debe concluirse con lo siguiente: Primero: La base gravable al establecer para el particular el monto de la materia imponible; es decir, la expresión cifrada del hecho imponible, es evidente que constituye un elemento esencial del tributo. Segundo: Al constituir la base gravable un elemento esencial del tributo, es obvio que queda cubierta por la reserva de ley. Tercero: La reserva de ley que tutela la base gravable del tributo, está contenida en el artículo 31, fracción

IV, de la Constitución. Cuarto: Por tanto, el establecimiento de la configuración y alcance de la base gravable, debe venir realizando sólo por normas de la jerarquía de la ley formal.

Estas conclusiones las asumo aun cuando me consta que la Constitución no establece expresamente que la base gravable como tal, venga determinada por ley, reserva de ley, en sentido estricto. Sin embargo, la doctrina y los criterios jurisprudenciales referidos así lo exige, en efecto, hay razones de peso para sostener las conclusiones señaladas; la primera, y quizá, desde el punto de vista formal, más importante, porque como hemos visto, la base gravable constituye el quantum de lo que se grava, en ella se manifiesta la capacidad contributiva del sujeto; la segunda por la propia letra del artículo 31, fracción IV, constitucional, de la forma que disponga las leyes, pues a pesar de la equivocidad del término leyes, no creo que exista duda en la intención del legislador, sólo la ley puede establecer la base gravable del tributo, pues si se flexibiliza el principio de legalidad para uno de los elementos esenciales del tributo, se desdibuja tarde o temprano, para toda la materia tributaria. Sea como sea, no olvidemos que el principio de reserva de ley, constituye una garantía al servicio de la propiedad de los ciudadanos y evidentemente, dicha base gravable refleja esta garantía fundamental, toda vez que dicha base, repito, expresa la actitud del sujeto para contribuir al gasto público, afectando con ello, la misma proporcionalidad y equidad del tributo.

Ahora bien, sólo el establecimiento de la base gravable está sujeto a la reserva de ley, a mi juicio, la reserva de ley, no se agota en el establecimiento de la base gravable, sino que por su carácter relativo, dicha reserva, debe también cubrir los elementos determinantes y el procedimiento para obtener su monto, ya que de ellos depende el alcance de la obligación tributaria.

Los elementos que integran la base gravable, es decir, los valores, ingresos, deducciones, deben ser materia de reserva de ley, pues representa, nada menos, que la obligación tributaria que puede exigir la Hacienda Pública; al cumplirse esto, el sujeto contribuyente, podrá conocer con certeza la cuantía y constitucionalidad de su deuda tributaria, respetándose así un mínimo de seguridad jurídica para dicho sujeto.

En cuanto al procedimiento de cálculo de la base gravable, pienso que también es un elemento que no se debe dejar al arbitrio de la autoridad administrativa, pues afecta al importe de la obligación, lo que a su vez determina la afectación a los derechos de propiedad del particular, derecho que como vimos, sólo las leyes pueden limitar.

La reserva, impide que disposiciones de jerarquía anterior a la ley formal, especialmente los reglamentos, vengan a eliminar o alterar la materia que es objeto de la propia reserva. En efecto, además del límite de carácter general derivado de su colocación de la jerarquía de las fuentes normativas por el que un reglamento no puede abrogar o modificar una ley formal, un acto a ésta equiparado, los reglamentos encuentran límites específicos contenidos en otras tantas reservas de ley, expresamente previstas por la Constitución; esta exigencia deriva de la propia naturaleza y origen del principio de reserva de ley, pues como vengo señalando, una determinada materia se reserva a la ley, de manera que, sólo puede ésta y debe, disciplinar dicha materia.

En nuestro caso, la materia que la Constitución reserva a la ley, es la base gravable, ya que debo repetirlo, constituye un elemento determinante de la obligación tributaria que por lo mismo, afecta los derechos de libertad y propiedad de los particulares. Por ello la doctrina tributaria también rechaza la posibilidad de una norma con rango inferior al legal, pueda fijar un elemento de la deuda tributaria.

–Otra consecuencia que impone el principio de legalidad, consiste en que el mandato de la ley hace indispensable a la voluntad de los particulares el establecimiento o alteración de la base gravable. Desde luego, los elementales acuerdos de voluntades producen sus consecuencias jurídicas entre las partes, pero frente a la administración tributaria carecen por completo de validez, ya que el principio de legalidad obliga a las autoridades a concretarse a la letra de la ley: A mi juicio, después del examen anterior que para mí resultaba inexcusable a fin de poder resolver correctamente el asunto que ahora se presenta bajo mi ponencia, debemos analizar los artículos reclamados, a efecto de examinar si los mismos respetan o no el principio de legalidad tributaria que he intentado dibujar: A mi juicio, los preceptos reclamado sí violan el principio constitucional de legalidad tributaria, ya que deja una determinación de los valores catastrales, es decir, la base gravable del impuesto predial, al libre arbitrio del Ejecutivo Estatal, sin que la ley fije los lineamientos generales o contenido mínimo para su cálculo, deslegalizándolo así de un elemento esencial del tributo que sólo puede ser fijado por el Legislador según la exigencia de la Constitución. Veamos qué dicen estos preceptos: El artículo 51 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa establece lo siguiente: -Las bases para la determinación de impuesto predial serán las siguientes: I: En tratándose de predios rústicos o fincas urbanas, el valor catastral determinado conforme a la Ley de Catastro. – Por su parte, la Ley de Catastro en su artículo 30 dispone: El valor catastral será determinado por el Instituto Catastral del Estado de Sinaloa, el cual podrá ser provisional o definitivo; finalmente el artículo 14 de la Ley de Catastro citada, establece lo siguiente: El Instituto Catastral del Estado de Sinaloa tendrá a su cargo las siguientes atribuciones: 1: Ejecutar y poner en práctica las políticas como las normas y lineamientos que en materia de catastro dicte el C. Gobernador del Estado: 7: Integrar los registros catastrales previstos en la presente ley: 13: Determinar los valores

unitarios de terreno y construcción: 15: Practicar la valuación de los predios en particular, conforme a disposiciones contenidas en la presente ley:

Del examen de los artículos anteriores se desprende con claridad que el Legislador del Estado de Sinaloa no es quien fija la base gravable del impuesto predial, es decir, los valores catastrales, sino que delega dicha atribución en el Ejecutivo Estatal, pero sin fijarle reglas mínimas o criterios generales sobre las cuales deba ceñirse el Ejecutivo al momento de determinar dicho elemento esencial del tributo, por ello resultará claro para quien entiende el significado del principio de legalidad tributaria que el Legislador deslegalizó la base gravable del impuesto predial, pues es el Ejecutivo quien libremente la determina afectando con ello al importe de la obligación que todo mexicano tiene de contribuir de la manera que dispongan las leyes y no las autoridades administrativas. Estas son las razones por las cuales el proyecto propone: declarar la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados y conceder el amparo a la quejosa. Para terminar mi intervención, sólo quiero señalar, que si queremos dar al país un principio de legalidad tributaria firme y duradero, debemos hacerlo tal y como lo ha indicado la doctrina y Jurisprudencia más fundamentadas, pues de otra manera, tarde o temprano, el Legislador en esta materia, pues será exclusivamente el Ejecutivo, regresando las cosas a otra época en que no existía ni Parlamento, ni Suprema Corte, sino sólo la voluntad del Ejecutivo. Esta explicación ha tenido por objeto dar las razones de mi voto en el anterior asunto que ya se resolvió y explicar por qué, pues porque es predecible que no saldrá triunfante mi proyecto porque lo sostendré en su términos y porque votaré también por el proyecto del señor Ministro Juan Silva Meza. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Castro y Castro.

**SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO:** Gracias señor Presidente, un poco a la manera del señor Ministro Góngora, el día de ayer no hice uso de la palabra, los conceptos que aquí se refieren fueron sumamente interesantes, tanto en un sentido como en el otro, y si yo no iba a tomar la palabra para hacer una aportación fundamental, no tenía objeto, por eso solamente me limité a votar y votar en el sentido de desecamiento, un excelente proyecto del señor Ministro Aguirre Anguiano, que al no satisfacerme, simplemente pido el desechamiento para ver una opinión mejor, quizá, y votar en consecuencia con posterioridad, pero repito, todo esto no tenía objeto tomar la palabra para decirlo. El señor Ministro Góngora, evidentemente ha hecho un esfuerzo muy a la altura de lo que ocurrió aquí el día de ayer, yo lo entiendo así, el día de ayer ocurrió un esfuerzo más, vamos a entenderlo, porque no es el primero que se me hace en el Pleno de la Corte ni es una novedad especial, un esfuerzo realmente muy estimable para llegar a fijar ciertos límite a la legalidad derivada, es un tema que vale la pena detenernos en él, porque vale la pena lo que podríamos determinar al respecto. Yo no quiera de ninguna manera que se malentendiera mis posiciones, pero es evidente que el día de ayer se hizo un esfuerzo que no podía culminar en una definición o en una clarificación total del tema, yo creo que esto nos llevará muchos asuntos y muchas sesiones para llegar a enriquecer, puesto que no es un tema novedoso, enriquecer lo que ya de por sí la Suprema Corte en otros Plenos ha intentado, por cierto en muchas ocasiones con buen éxito. Desde luego el tema de la legalidad tributaria, yo lo he planteado desde viejo en forma un poco obsesiva, y perdón porque lo traiga a colación. Este es un tema que se enmarca en la fracción IV del artículo 31 constitucional, ya para llegar a estos temas que por cierto son los que continuamente se plantean en la Corte, puesto que continuamente está planteando: es o no constitucional el impuesto tal o cual que se fija en la ley tal o cual. Este artículo 31 tiene una forma de introducción ya de por sí históricamente muy llamativa. Se ha llegado a decir por ejemplo

respecto a derechos políticos, que no pueden estar protegidos mediante el amparo, porque no están en los 29 primeros artículos, y en cambio en el artículo 31 cuando se decidió esta cuestión fundamental, es cierto que no está dentro de los 39 primeros artículos, pero contiene una garantía constitucional, que es algo que podría decir que prácticamente de toda la Constitución, es verdad que no están los 29, está fuera de los 29, pero contiene una garantía constitucional, y muchas veces así se ha dicho del 123, muchos derechos que están en el 123 no están en los primeros 29 artículos pero se extiende con una tesis que no voy a extenderme en este momento, pero que es muy discutible, si realmente mediante el amparo pudiéramos ver toda la Constitución o no, cosa que ahora se está replanteado con las controversias y con las acciones de inconstitucionalidad, que es otro tema y que no lo voy a tratar. Esta pues esta fracción IV del artículo 31 fuera de los 29 primeros artículos que dice que son las garantías constitucionales. Está bajo el rubro: “son obligaciones no derechos, y sin embargo toda ella se ha planteado sobre la base de derechos y de los mexicanos lo cual no nos podría llevar a la conclusión de que esto no es obligación para los extranjeros, es obligación para los extranjeros, pero todo ha sido materia de interpretación, todo lo hemos venido construyendo a través de jurisprudencia que en algunos momentos tiene puntos realmente alarmantes, ahora, dentro de la fracción IV se sacan a colación evidentemente los derechos, y no de los mexicanos, sino de cualquier persona que en un momento dado tuviera necesidad de causar en México, en esta contribución de los gastos Públicos, de la manera proporcional, equitativa que dispongan las leyes, y aquí están los tres elementos que tan profusamente se han eliminado, la proporcionalidad, la equidad y la legalidad, la legalidad que desde luego desde el inicio se entiende con toda claridad, primero, un impuesto, una carga al contribuir a los gastos públicos debe estar en la ley, nada más, hasta ahí se agota la legalidad en un primer concepto y debe haber ley, no lo va a poder hacer el Ejecutivo en un

decreto o una disposición o una autoridad administrativa cualquiera que imponga un impuesto que en este momento estoy creando, pero no dice, después de estar en ley, no dice esta ley qué características debe tener para en un momento dado poder uno afrontar el problema de la constitucionalidad; todo esto pues se está construyendo, se ha venido construyendo, estamos intentando construirlo y evidentemente todo lo que se dijo el día de ayer y lo que hoy día ha dicho el Ministro Góngora son sumamente aprovechables, pero también nos está indicando algo, nos está llevando al casuismo y es necesario, yo lo entiendo, no podíamos pensar que la legalidad tributaria la íbamos a definir así y que íbamos a cerrar todos los márgenes posibles, vamos a ir construyendo, en mi concepto, sentencia tras sentencia, asunto tras asunto y sólo cuando se repita la hipótesis de la misma ley plantada quizá podríamos a nuestra vez nosotros decir, ya lo dijimos y es este el criterio; también dije en alguna otra ocasión que intervine que la legalidad que es una garantía universal es muy sencilla en materia penal porque es radical, porque es total, primero, no puede haber delito ni puede haber pena si no hay una ley y la ley tiene que ser de una precisión total y por eso muchas veces se observan las cuestiones penales como de exageración, a veces por una razón gramatical se dice que o se ha cometido un delito porque no está claro que la conducta vaya adecuada a esa expresión gramatical, es evidente que los otros tipos de legalidad son así, en materia civil se dice de acuerdo con la ley o la interpretación de ésta, lo cual se niega en penal, cuando un principio es canal del Derecho, cuando no exista ley, fíjense qué curioso, el principio de legalidad que se basa en un concepto que no es de ley, principios generales de Derecho que evidentemente es un concepto que se toma de la interpretación sistemática de un cuerpo de leyes para llegar a una conclusión que en materia civil es permitible, en penal no, y que ahora tendríamos que reflexionar en materia tributaria a qué llegaremos, es verdad que es muy sencillo cuando se dice, es de ley, que sea el Congreso el que tenga todos

los elementos, perfecto, yo estoy totalmente de acuerdo, pero también debemos de reconocer que en nuestro sistema hay, no una división de poderes, yo siempre he peleado este punto aunque lo diga la Constitución y parezca yo irrespetuoso, no hay división de poderes, hay un poder público que le pertenece al pueblo y que lo ejerce a través de los poderes y el poder se distribuye, no se divide y hay muchos ejemplo de que hay una colaboración de los poderes a pesar de que no sea estrictamente el matiz que se le señala a cada poder, hay muchos actos de la Constitución en que dos poderes intervienen o pueden intervenir inclusive los tres, por lo tanto se está diciendo que no hay cercos cerrados, evidentemente muchas veces se necesita no solo una ley o su reglamentaria, sino que esto a su vez va necesitando de actos de los otros poderes en equis mayor proporción, por eso estamos dentro del casuismo, nosotros somos los que tenemos que decidir aquí se pasó y aquí no, y claro dar su razón y podemos no coincidir, bueno por eso vienen las votaciones divididas, pues a mí me parece que sí, pues a mí me parece que no, pero no es cuestión de capricho, estamos haciendo un intento de hacer definiciones mayores como se hace en toda la jurisprudencia, y este tema se presta totalmente por las características de esta legalidad tributaria que evidentemente vamos ir poco a poco acercándonos a su definición, nunca logrando es mi previsión, yo creo que nunca se logrará, pero de llegar a las posiciones más satisfactorias, este documento que nos acaba de leer el ministro Góngora yo lo suscribiría totalmente, de acuerdo, pero a la hora que viéramos cual es la base tributaria y si están todos los requisitos fundamentases pues va a decir, pues para mí no son tantos, para mí sí, para mí no, es decir realmente es muy sencillo suscribirnos a esas posiciones y decir estoy de acuerdo totalmente, es un estudio que realmente lo es maravilloso, pero siempre quedará a la posibilidad concreta del fallo concreto, el examen concreto y de la posición concreta, yo lo único que estoy diciendo, es me he comprometido con mi decisión de ayer cuando digo en contra del proyecto, me

tendría que comprometer con el fallo que dé aquí con la resolución del voto que dé aquí, porque siempre nos quedará la posibilidad, ya he reflexionado más y creo ahora que estoy empezando a tener un criterio contrario o al menos distinto y lo único que estoy haciendo es preguntarme ¿por qué no pedí el uso de la palabra el día de ayer, pue que les estoy diciendo?, pues nada, les estoy diciendo simplemente que por favor sean consecuentes conmigo, porque van a decir de repente, pues por qué votaste así, el otro día votaste en sentido contrario, pues porque el tema es sumamente resbaloso y que es fundamental estamos hablando de los impuestos al mexicano en general a las personas que aunque no sean mexicanas y que debe tener ciertos requisitos y que deben de ser interpretados y por supuesto vendrán nueva leyes y volverá a repetirse continuamente el procedimiento que se hizo en uno que se siguió en el otro y que se daría aún más allá, me congratulo que nos hayamos detenido tanto en este tema, me congratulo que avancemos y que seamos realistas, no lo vamos a resolver ni en estas sesiones ni en las próximas totalmente, tendremos que ir avanzando peligrosamente, tenemos que ir examinado punto por punto, caso por caso, ser muy casuistas y quizás después lograr encontrar reglas como ya se han encontrado, ya se han hecho varias, el señor Ministro Góngora Pimentel nos acaba de recordar muchas, ya existen reglas, ya existen criterios, avancemos en ellos, simplemente un tomar la palabra para decir por qué de mis posiciones y como pienso por supuesto en mi manera de adivinar que voy a votar en los siguientes asuntos, según vayan viendo, según sean las circunstancias de cada uno de ellos, por su paciencia gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor Presidente, debo decir que yo participo mucho de la opinión del señor Ministro Castro y Castro, verdaderamente me siento orgulloso de pertenecer

a un Cuerpo Colegiado en donde aparecen como integrantes personas tan calificadas como mis compañeros, entre ellos don Genaro que nos acaba de dar una muestra de lo que es hacer un verdadero ensayo, profundo y cuidadoso en tan poco tiempo, yo me quedo admirado por la facilidad que tiene para integrar a través de su amplios conocimientos y de su amplia bibliografía un examen tan certero y tan cuidadoso como el que nos acaba de leer, quiero decir que yo en principio participo de las consideraciones que se contiene en ese ensayo en una gran parte, el 95% a ojo de buen cubero como dice don Juventino y yo lo suscribiría con mucho gusto porque está defendiendo, está enarbolando el principio de la legalidad tributaria, quiero hacer notar que el día de ayer cuando se iniciaron los debates, los cambios de impresiones sobre este asunto, nadie de los que intervinieron hasta donde yo recuerdo, habló en contra del principio de legalidad tributaria todos consideramos que este principio es fundamental, está por demás decir y ya no hay necesidad más de demostrarlo que este Pleno ha aceptado como el anterior que los elementos esenciales, los elementos fundamentales del tributo deben constar en ley y especialmente entre otros, entre los demás elementos el de la base tributaria de eso no vamos ya a ponerlo en duda; cuando se dijo ayer que con la conclusión a que se llegó en la votación, habría necesidad de cambiar esa magnífica tesis jurisprudencial que ya tiene muchos años sobre el principio de legalidad tributaria, que tiene aproximadamente cuarenta años de haber nacido y que poco a poco fue tomando forma hasta llegar a esa magnífica –repito- tesis jurisprudencial sobre legalidad tributaria; yo pensé, que no estábamos en esa tesitura, a mí me dio la impresión que todos los que votamos en favor del sentido que se tomó el día de ayer, todos absolutamente respetamos en su integridad ese principio que se traduce fundamentalmente en evitar, en proscribir el hecho de que quede en manos de la autoridad administrativa o exactora el determinar los elementos del tributo y especialmente la

base tributaria esto, todos los que votamos lo tenemos muy en cuenta.

Insisto, el principio de legalidad tributaria nos ha parecido fundamental en lo que estamos debatiendo y tengo la impresión cuando menos desde el punto de vista personal que lo hemos respetado totalmente, no hay necesidad de cambiar ni una coma a esa tesis jurisprudencial. Lo que pasa es que es necesario aplicar este criterio de una manera tal que permita su fácil acceso en tiempos como los actuales, ya no estamos en aquellos años en donde todo estaba fijo y en donde las ciudades no habían crecido como ahora y no teníamos encima las cuestiones tan difíciles desde el punto de vista financiero que cada momento difiere, crece, disminuye pues más bien crece que disminuye, que impide completamente establecer o entender este principio como la necesidad de que el legislador fije de una manera previsible cuál va a ser la base o cualquiera de los, pues fundamentalmente la base del tributo que es lo que estamos discutiendo, creo que los actos reclamados, los artículos reclamados no deben ver se de manera aislada; el señor Ministro Góngora se refirió a estos artículos de una manera aislada, pero creo que él mismo comprenderá y aceptará que no es ésta la forma en que este Alto Tribunal ha decidido anteriormente la constitucionalidad o inconstitucionalidad planteada, sino que es necesario tomar en consideración otros artículos, para tener una idea cabal de que es lo que estamos examinando, no de manera aislada, pues, sino relacionada armónicamente, esto es lo que yo trataré de hacer a través del estudio de la ley, seguí con interés algunas transcripciones de la ley que el señor Ministro Góngora leyó, me da la impresión de que estamos hablando de leyes diferentes, porque coteje cuando menos algunos artículos y me di cuenta que no coinciden, en la página cuatro del proyecto, vemos que el quejoso se refiere a la ley, primeros renglones de la hoja cuatro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, con el número 152 de fecha

diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, yo tengo esa ley aquí, voy a leer la última parte, dice: “Es dado en el Palacio del Poder Ejecutivo del Estado de la ciudad de Culiacán, Rosales, Sinaloa, a los diecinueve días del mes de diciembre de 1994”. Leyendo ya no digamos en su integridad la ley, sino los artículos correspondientes, que de alguna manera se relacionan con el problema planteado, yo llego a la conclusión, que sin presionar un ápice, los principios de la legalidad tributaria, la ley, el legislador, de una manera formal establece con precisión los elementos para determinar la base, no estamos, pues, haciéndolos a un lado desde principio, sino interpretándolos en el sentido de ver si efectivamente la ley establece o no, cumple o no con este requisito. Es muy parecido este ordenamiento al que leímos ayer del Estado de Puebla, pero va más allá, quisiera leer algunos artículos al respecto: “Artículo 6º, para los efectos de esta ley, se entiende por...” y tiene 43 definiciones, solamente voy a leer algunas: “Lote tipo, el que determina la autoridad catastral para el terreno de una zona región o subregión catastral, que por su servicio sea el más representativo recordemos que se está tratando de fijar el valor catastral como base para toda una ciudad, no para inmuebles en lo particular, sino para toda una ciudad, región catastral Fracción XXXIX: El área en que se divide la zona catastral urbana, de acuerdo con sus características físicas. Fracción XLVII: Revaluación, la división de los valores catastrales de terreno y construcción para su actualización. L: Dije 43, son más, -perdón- L: Subregión catastral, el área en que se divide la zona catastral urbana de acuerdo con sus características físicas. LVIII: Tipo de construcción, clasificación de las construcciones según sus características mediante el establecimiento de rasgos comunes.

60: Valor catastral. El que fije a cada predio la autoridad catastral conforme a las disposiciones de la presente ley y su reglamento, el cual deberá ser para el terreno, -por favor aquí lo subrayo-, el cual deberá ser para el terreno el valor comercial y para la construcción

el valor físico que tenga el predio en la fecha de su avalúo. 62: Valor unitario. El que fije la autoridad catastral en función del valor por m<sup>2</sup> para el terreno en construcción. Sigo más adelante, hay algunos artículos que se relacionan de alguna manera con la precisión de la base, pero me los salto para llegar a los preceptos más importantes. Artículo 30: El valor catastral será determinado por el Instituto, el cual podrá ser provisional o definitivo, en ambos casos el valor surtirá sus efectos a partir del día siguiente a aquél en que fue notificado por correo al interesado; debo agregar que el avalúo provisional lo establece claramente como su nombre lo indica de una manera transitoria, pero hay de alguna manera un procedimiento para impugnarlo. Artículo 31: Para los efectos del artículo anterior, el Instituto formulará planos y tablas generales de valores unitarios de zona, región y sub-región para ser aplicados a los respectivos lotes tipo, tratándose de predios rurales, la formulación de las tablas generales se hará entendiendo... etc., etc.

Artículo 32: Los valores unitarios que proponga el Instituto deberán ser para el caso del terreno valor comercial y para la construcción el valor físico al momento de elaborarse el estudio correspondiente; estos valores podrán ser objeto de revisión cada año o cuando surjan circunstancias que afecten el valor de la propiedad inmobiliaria elevando o disminuyendo su valor. Artículo 33: El valor catastral de los predios podrá actualizarse en los siguientes casos; (y enumera muchos casos), cuando el valor fijado al predio tenga una antigüedad de más de un año, cuando en el predio se hagan construcciones, reconstrucciones o ampliaciones de las ya existente, etc. artículo 52: El Instituto resolverá acerca de los recursos de revocación que presenten los propietarios o poseedores de predios, en relación con la fijación al valor catastral definitivo, siempre y cuando se argumente lo siguiente: error en las medidas, inexacta aplicación de tablas de valor. Artículo 55: Para el establecimiento de los valores unitarios del suelo y construcciones se seguirá el siguiente procedimiento: (aquí

está establecido el procedimiento en la propia ley). a) El Instituto catastral del Estado realizará los estudios técnicos para formular la propuesta de valores unitarios del suelo y construcción. b) El Instituto presentará su propuesta de valores unitarios ante la Secretaría de Hacienda y Tesorería para su consideración, si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprueba provisionalmente la propuesta, la enviará al Consejo Consultivo Catastral para que esta emita opinión acerca de la propuesta, a la reunión de Consejo Consultivo Catastral analice y emita opinión, deberá citarse por escrito a los miembros que lo integran cuando menos con setenta y dos horas de anticipación, anteriormente ya se dijo, ya se especificó como he puesto de manifiesto en la lectura de otros artículos, porque insisto que no se pueden examinar de manera aislada cuales son los puntos fundamentales que debe haber para la valuación tanto del terreno como de la construcción, en fin, todos estos artículos que insisto vienen a comprender toda una formación, me llevan a mí a la conclusión que no puede ser otra que el legislador establece la base, no podemos exigir, como lo dije ayer, tratándose de este tipo de impuestos que se le dé una solución conforme al principio de legalidad tributaria como se da en otros impuestos, por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado en donde de antemano ya se sabe cuál va a ser la base por el costo de la mercancía o el costo del servicio y solamente se le tiene que aumentar un porcentaje, el correspondiente fijado por la ley, no, aquí se trata de determinar el valor catastral de los inmuebles de toda una ciudad y no podemos entender que haya una sola forma para determinarlo, hay multitud de formas pero todas ellas cumplirán con el principio de legalidad tributaria si evitan que la autoridad administrativa a su arbitrio o arbitrariamente fije el valor del inmueble o de la construcción si la ley que estamos examinando dijera que era al arbitrio lo que el Gobernador diga o lo que el Instituto diga, ese será el valor catastral base para determinar el impuesto sobre Traslación de Dominio o sobre el predial, no estuviéramos discutiendo, obviamente que

tendríamos que conceder el amparo pero no estamos en ese caso y en ese sentido, pues yo me sostendré en el voto que emití ayer, ahora creo que con más precisión y con más certeza. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias Señor Presidente.— Yo no acostumbro felicitar en cada caso de intervenciones brillantes de mis compañeros ministros, en este Pleno de forma explícita, mi reconocimiento está implícito en el aprecio que produce mi convicción en cada una de sus intervenciones y por tanto por un ahorro de tiempo valioso de todos ellos, lo saben que reconozco sus buenas hechuras jurídicas en sus expresiones, en sus proyectos, en sus exposiciones; en este caso voy a hacer una excepción, los tres señores Ministros que me han precedido en el uso de la palabra, han sido muy brillantes en sus exposiciones y quiero felicitarlos por eso y también quiero decir algo de mí tesitura en estos momentos. El señor Ministro Góngora hizo de su exposición hoy, la defensa que a mí me hubiera guastado hacer de mi asunto, del proyecto que presente a su consideración; a estas alturas del debate, pienso que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia el día de ayer resumió una forma muy clara cuales son los puntos finos del debate a que nos han orillando estos asuntos; dijo él: existen algunos impuestos en donde el valor de la cosa juega en forma determinante para el sistema tributario y en el caso del impuesto predial y del impuesto local que puede llamarse de transmisiones patrimoniales de adquisición de inmuebles con cualquier otra denominación, también y existen tres valores, el valor convencional, el valor de avalúo libre y el valor avalúo catastral. De ahí concluye en que el principio de legalidad tributaria, voy a leer; desde mi apreciación personal y después de haber escuchado la discusión de los señores Ministros, yo concluyo en que la Ley es suficientemente precisa, que

cumple con la garantía de legalidad tributaria al establecer todos los elementos del tributo y que si bien fuera deseable como sucede en otras entidades federativas, ayer el señor Ministro Ortiz Mayagoitia se refería a la legislación de Puebla, que la propia legislatura que aprobará la tal zonificación catastral y de valores unitarios, conforme a las cuales se determine el valor unitario de tal inmueble, el hecho de que esto no sea así de que sean aprobadas por el gobernador del Estado, no quebranta esta garantía de legalidad, porque no es un elemento esencial del tributo, es un elemento cambiante sujeto a reglas de juego económico y que debe estar en el caso de inmuebles sometido a garantías prudentes de seguridad; pero no en el extremo de que la propia Ley, se determinen los mecanismos para determinar el precio de las cosas, cuando éstos son parte del tributo. Aquí en este resumen muy decantado que nos hizo el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, yo tengo alguna divergencia. Yo pienso que cuando se trata de hacer una tabla de valores unitarios, se refiere al valor de cada inmueble; hoy el señor Ministro Díaz Romero, con mucha agilidad mental, con mucha agudeza que yo le envidio, nos decía lo siguiente: “La ley es completa, la Ley nos da todos los elementos para señalar la base”, y yo me quedé pensando después de la lectura que nos hizo, que esto sí es cierto, que la ley es completa en cuanto tal detallada nervadura, para que la autoridad administrativa señale la base y no la ley en sentido formal. Y aquí donde yo recapitulo, la reserva de ley o la reserva relativa de ley, puede llevarnos a considerar de que por razón de que la ley dé la completa nervadura, para que la autoridad administrativa, gobernador del Estado y en esta última instancia debe de aprobar o rechazar los elementos puestos a su disposición y propuestos por las oficinas de catastro y los institutos catastrales, queda surtida en la especie o no queda surtida, porque bien o mal la ley detalla que la autoridad administrativa, finalmente, conforme a una nervadura precisa va a ser la que va a dar la base, va a ser la que va a dar el valor, por más reglas que haya de un impuesto de la naturaleza que analizamos, yo pienso que la

única forma en que se cumple con la jurisprudencia, que al fin y al cabo recoge la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal, nos señala la necesidad de que respete también el principio de reserva y el principio de legalidad, dando hilitura, bastará con que la ley dé la nervadura en un impuesto como el de esta naturaleza que se refiere a valores unitarios, dé las bases, para que la autoridad administrativa señale la base y esto será a lo que se refiere el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, parafraseando lo que dijo ayer, en el sentido de que no se quebranta esta garantía de legalidad, porque no es un elemento esencial del tributo, el valor porque es un valor cambiante sujeto a las reglas del juego económico, yo honradamente no pienso que sea así; yo pienso que finalmente que la inconstitucionalidad de las leyes en comento, se determina precisamente por la ausencia de la necesaria intromisión en juego de sus funciones del poder legislativo de los estados, para sancionar ese valor tributario y sigo desgraciadamente viendo que en estos casos, si se ha violado el principio de legalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Pues yo sí empiezo por felicitar muy directamente a don Genaro Góngora por este magnífico estudio, que de un día para otro, no sé de dónde lo sacó y lo grajo para mi ilustración, cuando menos la mía personal.

Como dijo el señor Ministro Castro y Castro, lo distribuiría yo en un porcentaje tal vez más elevado del que señaló don Juan; yo estoy totalmente de acuerdo en los conceptos de reserva de la ley y en el hecho de que no se estableció con toda claridad y quizá fuera la oportunidad de hacerlo, que este honorable Pleno sustentara el criterio de que no estamos en presencia de una reserva absoluta, sino una reserva limitada.

Es muy interesante la exposición del señor Ministro Castro y Castro, cuando nos ilustra que el artículo 35, fracción IV, no habla de los elementos del impuesto, sino que dice que todos los mexicanos estamos obligados a contribuir al gasto público, así de la Federación como de los Estados y el Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que establezca la ley.

Un primera interpretación limitativa, nos podría llevar a la conclusión, bueno, basta con que la ley señale el tributo, pero acertadamente este honorable Pleno ha precisado que esto no es suficiente para garantizar al gobernado en la contribución que tiene que dar al gasto público, sino que es menester que el principio de reserva de la ley, alcance a los elementos esenciales del impuesto y creo que es aquí en donde estamos hilando con hilo muy fino, bordando con hilo muy fino, si en el caso concreto la emisión de tablas en las que se establecen, son las catastrales y valores unitarios, es o no un elemento esencial del tributo.

Dice el señor Ministro Góngora Pimentel en su estudio: "... no basta con que la ley establezca la base del impuesto para que con esto se colmen los elementos esenciales del tributo...", es necesario también, que la propia ley establezca los procedimientos para determinar esta base.

Yo decía ayer, de manera muy clara y muy precisa, el legislador se refiere al valor catastral, esto no da ningún lugar a duda ni a equivocaciones, sobre quién fue a lo que el legislador se quiso referir y con toda certidumbre también se sabe a qué dato atender para efectos del pago de la contribución.

Ahora, es necesario que la ley establezca la forma de determinar los valores catastrales o es posible que a través de un mecanismo

secundario, como es el reglamento o como puede ser un índice diferente, se pueda alcanzar esta finalidad.

Yo quiero recordar a los señores Ministros, que en el caso de los artículos 20 y 20 bis, del Código Fiscal de la Federación, se ha sostenido la constitucionalidad, ya, porque dan datos suficientemente claros para que el Banco de México determine el índice nacional de precios al consumidor; pero quién determina este índice, no lo hace el Poder Legislativo, lo hace un organismo público descentralizado, que tiene suficiente solvencia moral y credibilidad, para que se estime que es un índice correcto, al que, en este aspecto, se le atribuye efectos fiscales.

Aquí el problema está, en cómo se determina el valor catastral, decía hacer un momento el señor Ministro Aguirre Anguiano, a través de la emisión de las tablas de zonificación catastral y de valores unitarios, se está estableciendo el valor catastral de todos y cada uno de los inmuebles.

Yo no advierto que esto sea así, la ley –tengo la anterior, pero creo que el sistema, cuando menos, sigue siendo el mismo-, la ley establece que: a cada predio, individualmente, se le debe asignar un valor catastral. La zona o zonificación catastral y los valores unitarios del terreno, de terrenos y construcciones dentro de determinada zona catastral, solamente son índices, factores de referencia; de tal manera que si mi predio tiene ciento sesenta metro y está ubicado en determinado fraccionamiento, al que le corresponde la zona catastral, por el valor del terreno, que ya aparece registrado en catastro cuantos metros tengo de terreno y cuantos de construcción, la autoridad exactora, directamente, me va a modificar el valor catastral. Pero no es que cuando se emiten las tablas por este sólo hecho, se estén ya modificando los valores catastrales, requiere un subsecuente acto de aplicación; por eso la comparación que hacia

yo hace un momento, con el Índice Nacional de Precios al Consumidor; pero, en lo substancial, el tema de reserva constitucional que ha tocado el Ministro Góngora, yo creo que para mí es esencial y terminante para la solución de este asunto; no tanto, si la ley es suficientemente explicativa, expresa, en cuanto a todos los requisitos que se deben llevar adelante para la obtención de estas tablas porque no es ese el agravio que se hizo valer; o cuando menos, no es ese el que directamente se está contestando. En la página setenta y tres del proyecto del señor Ministro Góngora Pimentel, se concluye en la concesión del amparo, por la siguiente y brevísima razón, dice proyecto: “En las relacionadas circunstancias se obtiene, que la determinación de la base gravable del Impuesto Predial queda en todas sus fases al arbitrio de las autoridades administrativas, quienes cuentan con facultades legales, en términos de la Ley de Catastro del Estado de Sinaloa, para fijar los valores unitarios de terreno y construcciones, mediante tablas catastrales que, ser reitera, constituyen uno de los elementos esenciales del impuesto; que de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, debe constar expresamente consignado en ley; esto es, un acto formal y materialmente emanado de la Legislatura Local”. Aquí el impuesto se... ¡perdón! Aquí el amparo se concede, no por el hecho de que la ley no determine con toda precisión el procedimiento para la emisión de las tablas; se concede por un vicio estrictamente formal: Las tablas de valores no han sido aprobadas por la Legislatura del Estado; y esto lleva, entonces, el principio de reserva de la ley a la aprobación de las tablas de valores; que yo creo –estoy convencido de ello- no alcanza hasta allá, en la materia impositiva, este principio de reserva de la ley. Su expresión constitucional es muy lacónica: “CONTRIBUCIONES. (La Corte le ha dado una extensión muy conveniente y muy prudente) ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO”.

La propuesta concreta que nos hace el señor Ministro Góngora, es: No sólo los elementos propios, característicos de la configuración del impuesto, sino también aquellos que sean necesarios para determinar uno de estos elementos, como es la base; y entonces, se le está dando una... –en la propuesta del señor Ministro Góngora, que no leyó– se está pretendiendo una nueva extensión, al principio de reserva de la ley que establece la Constitución.

Para mí, la emisión de estas zonas de zonificación catastral y valores unitarios, tienen un efecto comparable –lo repito-, al del Índice Nacional de Precios van a servir estas tablas para hacer la valuación concreta de cada inmueble; por ahí se dice en la ley, que: Todos los ciudadanos, los contribuyentes tienen derecho a un avalúo justo de su inmueble, y se dice también: Que todo avalúo debe estar avalado por peritos –tengo marcados los..., lamentablemente no me di cuenta yo, que traía la ley anterior, que se la que se menciona en el proyecto-; pero, por ejemplo, aquí el artículo 26, de la ley que fue publicada el lunes diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, el artículo 26, dice: “Para obtener el valor catastral, en particular de terreno y construcción, lo determinarán peritos valuadores, autorizados por el Instituto”; se habla de peritos valuadores con registro, y las exigencias para que puedan registrarse. En este otro precepto -34-, dice: “La valuación catastral, ya sea provisional o definitiva, se hará separadamente para el terreno y las construcciones. La suma de los valores resultados, será el valor catastral del predio”. Y hay otros más, dice: (son de los derechos y obligaciones, el artículo 56) “Los propietarios y poseedores del predio, tienen derecho a: fracción III: A aportar elementos, cuando no estén conformes con los resultados del avalúo catastral...”. Sin embargo, -repito- mi óptica personal en el problema jurídico que se nos está planteando, es: si estos índices de referencia, para llevar a cabo la determinación de la base, claramente establecida en la ley, están o no sujetos al principio de reserva de la ley. Mi opinión, es que

no constituyen elementos esenciales del tributo, y que basta con una prudente seguridad, como la que la Ley de Catastro y su Reglamento da.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Mi reconocimiento a los Ministros que me han antecedido en el uso de la palabra nos ayudan a profundizar en este tema tan interesante de la materia tributaria, y específicamente de Impuesto Predial.

Yo no pretendo convencer a los señores Ministros, sino simplemente justificar, por qué reitero la posición que adopté el día de ayer.

Se habla del magnífico estudio realizado por el señor Ministro Góngora, y yo me sumo a esta apreciación; comparto un porcentaje muy alto de sus afirmaciones; pero no comparto, por exceso y por defecto, algunas otras. Primero por defecto: El señor Ministro Góngora pone en su análisis, mucho peso en los elementos de carácter individual. Segundo: En el artículo 31, fracción IV, pone también el acento en lo que constituye garantía para el individuo. Por lo que toca al primer punto, yo estimo que se debe tener en cuenta, que dentro de nuestro régimen constitucional, son importantísimas las garantías individuales; en realidad, son mecanismos de protección de derechos humanos; pero también es muy importante el valor comunitario, porque incluso detrás de él, está la salvaguarda de muchos de esos derechos. En otras palabras, -y esto tiene que ver de manera fundamental con la materia tributaria-, es muy importante, que a los individuos no se les cometa la arbitrariedad de fijarles tributos al margen de la ley; pero también es muy importante que se recauden recursos, en este caso para los municipios; porque de otra manera, los municipios no contarían con recursos idóneos, para afrontar los problemas de beneficio comunitario. Y en este

sentido, se vería el artículo 31, fracción IV, como ya lo estaba contemplado el señor Ministro Juventino Castro, en principio es un artículo que señala obligaciones; contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estado y municipios, esto es lo que en primer lugar se tiene que establecer; y esto nos lleva a ese problema: que cuando juzgamos de estos problemas tributarios, nos obliga a tener en cuenta los dos aspectos: si nuestra posición va a propiciar la dificultad en recaudar, estaremos olvidando uno de los objetivos de este artículo 31 fracción IV; si en un momento dado adoptamos una posición que exige a la autoridad lo imposible, pues vamos a propiciar que no haya recurso públicos, con todas las consecuencias que se pueden seguir de esto; y claro, con el mismo rigor, si vamos a asumir una actitud que propicie la completa arbitrariedad en contra del contribuyente, pues vamos a dar lugar a que se vulneren esos derechos humanos que salvaguardan las garantías y esto lo tenemos que tener en cuenta constantemente; yo aún diría que en estos problemas se sigue un poco el viejo esquema de un silogismo. La primera premisa para mí estaría constituida por el magnífico estudio hecho por el señor Ministro Góngora, complementando con algunos aspectos de carácter social que pienso que se han olvidado; es muy importante indiscutiblemente que cuando una persona se le va a afectar existan todos los actos que en el marco de la ley impidan cometerle una arbitrariedad; pero también es muy importante que esta persona cumpla con sus obligaciones que señala el texto constitucional, y aquí esas obligaciones configuran los gastos públicos; y curiosamente en el artículo 31 es donde se establecen los requisitos que van a crear estos problemas; que se cumpla con esto bancando el respeto a la proporcionalidad y el respeto a la equidad, y ahí es donde la autoridad tiene el gran problema de cómo lograr el respeto a estos principios. Será posible que con ese detalle que se desea por el estudio de señor Ministro Góngora de que tengamos el principio de la reserva de la ley de modo absoluto, se den hasta los más elementales detalles en el texto de la ley aprobada

por el legislador? o por el contrario, ante un fenómeno moderno como dice el Ministro Díaz Romero, en que esto va sujetándose a una serie de situaciones imprevisibles para el legislador se establezcan simplemente ciertos marcos en lo que llama el Ministro Ortiz Mayagoitia la reserva relativa de la ley? ¿A dónde es a donde debemos llegar?, y está reconocido por el mismo hermosísimo documento del Ministro Góngora, y aquí en realidad ha sido la Corte y han sido los doctrinarios los que han construido; porque tenemos escuetamente un texto del 31 fracción IV “Obligación de contribuir de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” Se ve en los antecedentes y no hay ninguno de estos elementos que la Corte ha ido construyendo con ayuda de la doctrina y con ayuda de la aplicación de ciertos principios fundamentales. Hay ocasiones en que tratamos de interpretar un texto constitucional y buscamos atenernos exclusivamente a lo que son los antecedentes de ese texto. Qué se dijo en el Constituyente originario, qué se dijo cuándo se reformó el artículo por el poder reformador de la Constitución?, y se va uno ateniendo a lo que se dijo; pues en materia tributaria sin la existencia de esos elementos se ha ido construyendo por la jurisprudencia de la Suprema Corte; y para un seguidor de las tesis en materia tributaria se podrá advertir que la Corte cuando ya decidió entrar al problema, no olvidemos, y a lo mejor cuando se nos escucha discutir sobre estos temas, algunos añoran a Don Ignacio Vallarta que quizás más con sentido de político que con sentido de jurista, prefirió establecer una tesis que no llevara el compromiso de resolver estos problemas de materia tributaria; eso es la vieja referencia que se hace es un problema que se resuelve en las urnas electorales, pero el amparo no debe servir para eso, pero cuando en un momento dado la Corte se aparta de la postura de Vallarta empiezan a crearse estos problemas y yo justifico ampliamente esta situación en la medida en que la Constitución señala que el amparo debe servir para examinar todo acto de autoridad que pueda ser violatorio de garantías o pueda incurrir en violación que en términos generales

nos lleva a la figura de la invasión de esferas, hay que pronunciarse, hay que examinar y en esto la Corte tiene una etapa, yo la llamaría segunda etapa en la que empieza a dar definiciones en materia tributaria; pero hay una tercera etapa y la tercera etapa que es la que todavía estamos viviendo, es en la que se va afinando el conjunto de tesis y de jurisprudencia que se han establecido en materia tributaria; en la segunda a etapa se habla de lo fiscal en general, se habla de los impuestos, no se entra en distinciones, pero de pronto nos encontramos con que no es lo mismo hablar de un impuesto sobre la renta que hablar del impuesto al activo de las empresas, o hablar del impuesto predial, que no es lo mismo hablar de impuestos que de derechos, que no es lo mismo hablar de la gran cantidad de derechos que tienen naturalezas muy diversas, que no es lo mismo hablar de contribuciones especiales y entonces la Corte tiene que ir afinando sus criterios, tiene que ir examinando en cada caso concreto como muy atinadamente decía don Juventino Castro qué es lo que debe resolver conforme a ciertos criterios básicos que se han reconocido; aquí dijo don Juan Díaz Romero y creo que tiene razón, hay que aprovechar el estudio del ministro Góngora lo compartimos, pero eso es la primera premisa; la segunda premisa es donde propiamente existe el desacuerdo, porque la segunda premisa nos lleva a que algunos digan de una manera que incluso es muy claro resolver el principio de legalidad tributaria en forma absoluta, a reserva de la ley en forma absoluta, o todo lo dice la ley o es inconstitucional el precepto relativo, ésta es la postura que en el fondo se está sustentando en el proyecto y en el documento complementario y ésta tiene la ventaja de la sencillez, de la facilidad, que tú no señalaste hasta el último detalle en cuanto a cómo se va a realizar este procedimiento inconstitucional, se viola el principio de legalidad tributaria y ahí es donde me surge la preocupación, en esta época se puede exigir al legislador que un fenómeno de tipo cotidiano ya lo refleje en su ley, o necesariamente en estos casos tiene que señalar solamente el marco en el que se van a mover las

autoridades y esto es lo que a mí me convence, lo dijeron el ministro Díaz Romero y el ministro Ortiz Mayagoitia, dónde está la arbitrariedad? Porque incluso cuando lee los artículos don Juan Díaz Romero advertimos que están previstos hasta un recurso para cuestionar lo que en el caso concreto puede establecerse, dónde está la arbitrariedad?, cuándo un contribuyente de impuesto predial en el Estado de Sinaloa puede decir: me dejan indefenso, hace el gobernador lo que se le da la gana, el Instituto de Catastro hace lo que se le da la gana, cuando están actuando en el marco que da la ley, la ley está definiendo los distintos conceptos que se tiene que establecer, la ley le está señalando los pasos que se deben dar y todavía además le dice a cada contribuyente, si tú en tu caso concreto ya no respecto de la base del impuesto predial sino respecto de la base específica de lo que tú vas a tener que pagar, si tú no estás conforme puede ir a demostrarlo con posibilidad de que ganes, por que lógicamente esto lo resolverá el Instituto de Catastro, y si lo resuelves favorablemente esto podrá impugnarse; y finalmente, dónde está la arbitrariedad yo entiendo la arbitrariedad cuando verdaderamente sin ningún elemento legal se deja en manos absolutas de la autoridad administrativa el hacer lo que quiera y que en un momento dado ante cualquier acción de defensa que ejerce el gobernado la autoridad diga: “qué me estás reclamando si aquí el legislador me dio absoluta discrecionalidad y yo hago lo que se me da la gana, porque está respaldado por la ley”, en el momento en que esto se dijera así y estoy repitiendo a don Juan Díaz Romero, pues en ese momento todos estaríamos diciendo se viola el principio de legalidad, no estaríamos discutiendo el asunto, el problema estriba en reserva absoluta de la ley o en reserva relativa, si la reserva relativa a la cual yo también me sumo tiene la suficiente claridad de que no se permiten que se creen impuesto que no están en la ley, si esta reserva relativa no permite que las autoridades o los organismos que participan sean arbitrarios si todo esto además lo sabe el contribuyente y el contribuyente tiene posibilidad de defenderse y de

defenderse y viendo precisamente que se cumpla con la ley, dónde se está violando el principio de legalidad, yo aún me atrevo recordando el asunto de ayer a destacar que para mí resulta desconcertante que se planteen como conceptos de violación primero violación al principio de legalidad porque no hay leyes y luego el acto de aplicación viola las leyes establecidas que debió de cumplir para determinar el valor del inmueble, “cómo decías que no había ley y después te quejas de que se violó la ley para obtener quizás una resolución favorable en materia de legalidad”, y en el caso de ayer una vez que esto se pueda proyectar no será difícil que un Tribunal Colegiado de Circuito después otorgue el amparo y diga: “efectivamente se violó la ley” por qué, porque en la determinación de valores unitarios no se cumplió con este precepto, no se cumplió con este otro, no se le presentó al Gobernador, el Gobernador fue arbitrario y se apartó de la ley, pero eso mismo está probando que se está respetando el principio de legalidad, porque está el marco que da el legislador, no entra a detalles porque estamos ante un fenómeno dinámico en que es indispensable un cuerpo técnico especializado como se va haciendo en todos los estados de la República que tenga experiencia y conocimientos en estas materias; el señor Ministro Silva Meza que también ha estado en esa posición por ejemplo, hablaba de que en materia penal ya se ha logrado una seguridad, una certeza jurídica porqué, porque las multas se remiten a salario mínimo y aquí a mí en realidad me creo un problema y quién establece los salarios mínimos y conforme a qué bases, y no habría quizás que plantearse que no hay en ninguna ley las base conforme a las cuales la comisión respetiva tendrá que establecer los salarios mínimos?, y si estuviéramos viendo este problema con el rigor que actualmente se señala de la reserva absoluta de la ley, no estaríamos ante un problema de gran inconstitucionalidad?, y yo diría no, porque no se está incurriendo en ninguna arbitrariedad porque incluso los criterios que han ido establecido la Corte en materia de multas van evitando que se cometan esas arbitrariedades, añadiría

las jurisprudencias y las tesis que la Suprema Corte ha ido estableciendo tienden a perfeccionar lo que la Constitución y las leyes tributarias que estén de acuerdo con la Constitución establecen, no sucede lo que le sucede al legislador que cuando se redactan las tesis no sabe uno que después se les van a dar una interpretación determinada a las partes, diferentes de la redacción y que se va a decir ¡ah! pues aquí se dice que debe ser la ley y esto significa que todo debe estar en la ley, bueno hay que entender lo que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia habla de la razonable certeza que hay en esta materia,(...) evitar arbitrariedades en contra de los gobernados, pero no propiciar que los gobernados arbitrariamente, no cumplan con sus obligaciones de pagar los tributos. ¿Cómo se respetan los principios de proporcionalidad y equidad en este impuesto predial? Principio de proporcionalidad: Que lo que se paga responda a la capacidad contributiva. Principio de Igualdad: Que los iguales sean tratados como iguales y los desiguales como desiguales, esto lo puede determinar el Legislador en el texto de la ley, o tiene que recurrir a un mecanismo, en el que sea a través del tiempo ante un fenómeno económico-dinámico que se vaya estableciendo quiénes son iguales, quiénes son desiguales, cuál es la capacidad contributiva de unos, cuál es la capacidad contributiva de otros y eso es lo que nos lleva a todos estos problemas.

El legislador podría establecer, porque yo cuando abordo estos problemas digo: Bueno y cómo podría hacerle el legislador para que respetara íntegramente el principio de reserva absoluta de la ley; todo lo que tenga que ver con los tributos, lo va a decir la ley y entonces aparecerían tablas de valores ya en la ley y se podría decir: Los que vivan en la colonia "tal" tendrán este valor sus inmuebles y así sucesivamente y entonces se impugnaría de inconstitucional la ley y se diría: ¡Oye!, pero es que esta colonia ha decaído, le pusieron estaciones del metro y eso no lo tuviste en cuenta y entonces se encontraría con la mayor facilidad de atacar a la ley por otros

conceptos, porque entonces violaría los principio de proporcionalidad y equidad; “fíjate que yo vivía en la calle de Gabriel Mancera, tan cómodo que era llegar, pero pusieron un Eje Vial, eso no lo tomó en cuenta el legislador” Y podría yo ir multiplicando los ejemplos del dinamismo de fenómenos que aumentan o disminuyen el valor de los inmuebles; cuántas veces se construye al lado de un inmueble con un elevado valor un negocio “x”. Claro, algunos se imaginarán ¿cuál?, que va a crearnos problemas, especialmente en las noches y entonces en lugar de que aumente el valor del inmueble, va a disminuir el valor del inmueble y yo voy a decir: “Inconstitucional la ley”, porque previó que como mi casa estaba en la calle tal y tal iba a valer muchísimo y ya se me devaluó, ya ni quien me la compre”, la capacidad contributiva ya no se respetaría, Señor, el principio de proporcionalidad. Equidad, pues me estas tratando de manera desigual, resulta que ya mi inmueble tiene un valor de cualquier colonia popular, en cambio a mí me estas cobrando mucho porque estás suponiendo que porque está en este sitio vale mucho, la única forma es crear un sistema que permita después descender al detalle de cada uno de los contribuyentes y sinceramente no veo cómo se pueda lograr esto del detalle por ello, me sumo plenamente a las posiciones de los Ministros Díaz Romero y Ortiz Mayagoitia, un sistema razonable del cual se derive que no hay arbitrariedad; esto sólo se logra, especialmente en este tipo de tributos, a través del respeto, respeto absoluto del principio de reserva relativa de la ley y así me pronunciaré en relación con estos asuntos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente, voy a ser muy breve, la hora y lo avanzado de la hora no son propicios. Se decía que las tablas de valores unitarios por calle, zona, región, subregión catastral de terrenos y construcción por

metro cuadrado en zonas urbanas y por hectáreas en zonas rurales, son índices. Bueno, yo creo que no son índices, yo creo que son valuaciones precisas a las cuales les falta solamente el complemento, la adecuación de la medida de las construcciones y de los predios para llegar al resultado. Yo reconozco que soy muy malo para las matemáticas, no pretendo conocerlas en forma tan avanzada en este caso realmente lo que está vulnerando es la jurisprudencia de algunas de las tesis que nos leyó el señor Ministro Góngora Pimentel, en cuanto a que el principio de legalidad tributario determina que las bases del tributo deben estar en leyes formal y material.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, señor Presidente. El día de ayer hacía yo referencia a que nos estamos moviendo en torno a dos extremos: rigidez o flexibilidad en la concepción de principio de legalidad tributario y que, de alguna manera, estábamos bordando en algo que podría repercutir en criterios jurisprudenciales muy sólidos, ya añejos, en torno a estos principios que son fundamentales; el día de hoy se alude a reserva de ley absoluta por reserva de la ley relativa, pero el problema, pareciera sigue siendo el mismo, me lo confirma la última intervención del señor Ministro Aguirre Anguiano en este sentido.

Nosotros estamos ya ahorita rebasando, o desde ayer estamos rebasando este problema concreto de Ley de Castro de Sinaloa o de Puebla, o del estado estatal; estamos bordando sobre una actitud como señalaba el día de ayer.

Ya una actitud frente a un principio que debe ser desde mi punto de vista, de respeto fundamental y en el cual, o en torno al cual debe existir intransigencia para su cumplimiento: el de legalidad en esta

materia tributaria. Buscando los porqués, buscando las razones por las cuales el constituyente ha establecido que esta obligación para contribuir de la manera proporcional para los gastos públicos, como sabemos, en la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes, fue ese su interés y de ahí derivamos este principio de legalidad tributario, aquí asocio con lo señalado por el señor Ministro Juventino Castro, en relación a Poderes de la Unión, en relación a división, distribución, distinción o colaboración de Poderes, que el Congreso, por virtud del fenómeno de la representatividad aloja al pueblo; ellos mismo serán las leyes, el interés de ellos para legislar en esta materia tributaria, es desde luego fundamental, razón de ser de la existencia del principio de legalidad en materia tributaria y no se abandone a otro Poder, sino que sea mediante ley formal o material del establecimiento de alguna carga tributaria, por qué, porque el mismo gobernado, el que por el fenómeno de la representatividad lo establece, el simple hecho de que se corre el riesgo, de que se vulnere algún principio o garantía constitucional por alguna autoridad administrativa que en estas materias hace que impere el principio de legalidad tributaria desde mi punto de vista.

Este principio de legalidad tributaria que busca, lo que decíamos ayer, certeza certidumbre, dificultad para el cambio; un Instituto de Catastro, una aprobación de gobernador, un avalúo, tienen un gran dinamismo, por ende, puede genera incertidumbre, puede generar inseguridad, que se busca con el establecimiento del principio de legalidad, seguridad, a través de la certeza, a través de la certidumbre, la cual se pierde cuando ésta se establece en alguno de los requisitos esenciales de las cargas tributarias en alguna discusión que no tenga el contenido de una ley formal o material.

Yo siento que es muy importante el tema en el cual nos hemos detenido, -reserva de la ley absoluta, reserva prudente de la ley razonable certeza?, sí, todo ello pero en la ley, en tratándose de

cargas tributarias en la ley, como sé que lo conocen mis Colegas pero este sistema de evaluación que da la ley se reduce a simples operaciones aritméticas que hasta yo podría hacer, entonces en mi consejo son la base del tributo por otro lado yo no encuentro ninguna dificultad ni pienso que es muy leve el interés general, el interés social, porque la ley en comento dijera que la aprobación de esas tablas de zonificación y de valores unitarios correspondieran a la legislatura local y no al ejecutivo. Yo creo que la finalidad constitucional de recaudación necesaria socialmente, igualmente se respetaría y quedaría en buen resguardo, por otra parte, los quiero invitar a que veamos la página setenta y seis, perdón, del proyecto que nos presenta el señor Ministro Góngora, del Ampro en Revisión 1692/95, en él se transcriben algunos artículos de las Leyes de Catastro y se dice en el artículo cincuenta y cinco de esta ley, que es ley en el sentido formal y material, algunas normas de procedimiento. Dice: Para el establecimiento los valores unitarios del suelo y construcciones se seguirá el siguiente procedimiento. A: El Instituto Catastral del Estado realizará los estudios técnicos para formular la propuesta de valores unitarios del suelo. B: El Instituto presentará su propuesta de los valores unitarios ante la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería para su consideración. C: Si la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería aprueba provisionalmente la propuesta le enviará al Consejo Consultivo Catastral para que este emita opinión acerca a la propuesta, a la reunión en que el Consejo Consultivo Catastral analice bien esta opinión deberá citarse por escrito a los miembros que lo integran cuando menos con setenta y dos horas de anticipación. D: Cumplir lo anterior el Consejo Consultivo Catastral emitirá su opinión, si esta fuera favorable a la propuesta pasara de inmediato a la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería de Estado para que esta la envíe al C. Gobernador para su aprobación definitiva y la mande publicar en el Órgano Oficial del Estado. Esto último si sigo la teoría de los señores Ministro Azuela, Guillermo Ortiz Mayagoitia, es una perfecta inutilidad porque la ley

como vimos por otras normas que nos leyó don Juan Díaz Romero, bueno, pues nos marca un principio de reserva de ley relativa y como ya la ley tiene toda la envergadura suficiente para que la autoridad no se manifieste arbitrariamente pues a mí me parece ocioso ya, que la Tesorería del estado del envíe al Gobernador para su aprobación definitiva y la mande publicar en el Órgano Oficial del Estado, por qué si ya la reserva de ley fue relativa, se necesita otra intromisión más del Ejecutivo para que la publique, si la ley de la que emana este procedimiento ya fue publicada en el periódico oficial del estado pues que no será, que no tendrán las asideras de seguridad subjurídicas suficientes todos los contribuyentes de este impuesto, para de acuerdo con las complicadas mecánicas que nos leyó don Juan Díaz Romero que vienen en otras normas de la misma ley pudieran tener la certidumbre para el pago de su tributo. Bueno, pues yo creo que queda muy mal como es el principio aplicado así como lo sugiere don Mariano o don Guillermo, a mí me parece que esta sanción administrativa adicional a todas las demás y que ya tiene la ley es una perfecta y bonita ociosidad, porque si aceptamos el principio de reserva relativa, pues esto ya a mí me parece que sale sobrando, no, yo creo que las cosas van muy lejos yo creo que la trascendencia de la resolución que emitamos ayer decíamos, y ahora también retomo a los diferentes poderes las facultades constitucionales de esos poderes, que sea problema de quienes inician leyes, que sea problema de quienes elaboran leyes.

El principio de respeto a la anarquía de legalidad tributaria no puede ser transigido por este Poder Judicial Federal, tiene que tener un respeto intransigente en tanto que se establecen cargas tributarias, se establecen gravámenes para los particulares y nosotros no debemos de variar, mi punto de vista, la construcción que ha tenido este Alto Tribunal en relación con el criterio jurisprudencial de la legalidad en materia tributaria.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Estando suficientemente discutido este negocio, le ruego tomar la votación del mismo señor, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** A favor el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS:** En contra del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** En contra del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, hay mayoría de siete votos en contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Consecuentemente corresponde desechar el proyecto y proponerlo a uno de los señores Ministros de la mayoría. En caso análogo este honorable Pleno le encomendó la tarea al señor Ministro Díaz Romero acepta la misma carga o mejor se lo damos a otro de los señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Yo no tengo inconveniente en aceptar el encargo para presentar un nuevo proyecto al respecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces se hace la declaratoria formal de desechar este proyecto por la mayoría de los votos y se encomienda al señor Ministro Díaz Romero la formulación de un nuevo proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 1980/93, PROMOVIDO POR CONCEPCIÓN PÉREZ VIUDA DE LIZÁRRAGA Y COAGRAVIADOS, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DEL 1° AL 10 Y 92 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATLÁN PARA 1988; 2, 12, 13, 14 42 Y 43 DE LA LEY DE CATASTRO AMBAS DEL ESTADO DE SINALOA, ASÍ COMO EL TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE LA REFORMÓ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL CUATRO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO.**

La ponencia es del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón y en ella se propone: modificar la sentencia recurrida; negar en parte el amparo a los quejosos; conceder por otra parte el amparo a los quejosos, esto únicamente en relación con el artículo 4° de la Ley de Ingresos reclamada y sobreseer en el juicio de garantías en relación con el decreto 431.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El proyecto queda a la estimación de los señores Ministros. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Tengo algunas sugerencias que hacer al señor Ministro ponente y un punto de comentario también, en el que tengo alguna duda.

En la página ochenta y cuatro, donde se habla de que no ha operado la caducidad, advertí que este asunto se turnó originalmente a un Tribunal Colegiado el cual lo listó y por resolución de forma se declaró incompetente. Por esta razón no puede operar la caducidad, esto se advierte en la página cuarenta y seis del proyecto, puesto que el señor Ministro ponente don Mariano Azuela fue una pieza muy importante en la tesis de que habiéndose dictado, un apunte inclusive, por el Tribunal Colegiado para declarar su incompetencia ya no opera la caducidad. Me permito hacer la sugerencia de que se dé esta razón.

En las páginas ciento veinticuatro y ciento veinticinco advierto un argumento que para mí es nuevo; a lo mejor ya está Suprema Corte de lo tiene explorado. Se declara la inconstitucionalidad de la tarifa del impuesto predial por dos razones: por el llamado “error de salto”, ya que al cambiar de una tarifa a otra, por una suma mínima, que puede ser de un peso, quien entra a la nueva tarifa paga una diferencia de impuesto considerable, con lo cual se rompe el principio de igualdad. Pero dice también al principio, en el primer renglón de la página ciento veinticuatro, más bien desde la ciento veintitrés, se dice: “De tal apartado se deduce que el precepto contraviene los principios de equidad y proporcionalidad, pues los extremos mínimos y máximos que integran los diferentes rangos o bases según sea el valor fiscal del inmueble del que se trata, son tan grandes que rompen con el sentido de progresividad misma de la tarifa. Y esto se tiene como fundado en la página ciento veinticinco sobre la base de que los rangos son tan amplios que por sí solos rompen el principio de proporcionalidad.

En este punto sinceramente tengo duda; no me convence a plenitud el proyecto y me gustaría escuchar alguna otra opinión.

Y tengo duda también en la página ciento treinta y cinco... en la página ciento treinta y cinco se declara la inconstitucionalidad del artículo 92 de la Ley de Ingresos y dice el párrafo segundo: “Como corolario de lo anterior, deviene igualmente inconstitucional el artículo 92 de la Ley de Ingresos de que se trata en razón de que en éste se establece un impuesto adicional, que no es más que un aumento en la tarifa del impuesto contemplado en el artículo cuarto.”

Esta declaración de inconstitucionalidad debe pasar al punto resolutive correspondiente en la página ciento cuarenta y seis. Se ve en el punto resolutive segundo que aparece en la página ciento cuarenta y seis, en el penúltimo renglón dice: “La justicia de la Unión no ampara ni protege... en contra, concretamente, de sus artículos tercero y noventa y dos...” Habrá que suprimir de aquí el 92 e incluirlo en el punto resolutive tercero que termina en la página ciento cuarenta y siete.

Y yo estoy, en términos generales, de acuerdo con el proyecto, con la única reserva a la que he hecho manifiesto y estas sugerencias para el señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Yo también tenía esa inquietud de la ciento treinta y cinco, que ya comentó el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en que solamente se concede el amparo en los puntos resolutive respecto del artículo cuarto, pero no del noventa y dos, que se estudia en la ciento treinta y cinco.

Y además, en el considerando décimo primero se confirma el sobreseimiento por el decreto cuatrocientos treinta y uno, con razonamientos... Aquí dice: “Corresponde ahora abordar el segundo agravio, que tiende a impugnar el sobreseimiento decretado...” y

esto es confirmado con razonamientos de fondo que serían en todo caso para negar, como se ve en la página ciento treinta y nueve. “...Sin embargo, las pruebas documentales que para tal efecto se aportaron, relativas a los pagos hechos en ese segundo bimestre y los cubiertos con anterioridad, no tienen el alcance jurídico, la desproporcionalidad e inequidad que se pretende, pues de ellas únicamente se desprende un incremento en el cobro del impuesto predial, etc..., y esto pudiera ser en realidad para negar. Lo mismo pasa con el considerando décimo segundo, al sobreseer contra las tablas de valores catastrales, en la página ciento cuarenta y dos se sobresee por eso, pero aquí se dice que a lo mejor fueran argumentos para negar, se afirman infundados tales agravios, toda vez que como se desprende de los párrafos precedentes, al quejoso le enderezaron su reclamo a las tablas de valores que fueron publicadas en tal fecha, así desde esta óptica fue correcto que el Juez de Distrito estimara que las referidas tablas se habían venido considerando con las quejas, sin que sea óbice para estimar lo contrario a lo que ahora se dice, en el sentido de que lo que realmente se impugnó fue el incremento que dichas tablas sufrieron, tal incremento por sí solo no demuestra, etc..., esas son las inquietudes que tengo también.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias, señor Presidente. Al margen de las modalidades que se han establecido, o han sido propuestas o sugeridas por los señores Ministros que me antecedieron en el uso de la palabra, yo quiero decir que también, en términos generales, estoy de acuerdo con el proyecto. Recordarán, señores Ministros que en este asunto se viene impugnando un decreto del Estado de Sinaloa que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatlán; y se viene impugnando fundamentalmente en el artículo 4º, en lo que se refiere al

establecimiento de una tarifa que en el proyecto se considera inconstitucional, porque viola el principio de proporcionalidad tributaria, con lo cual esencialmente y estoy de acuerdo, aunque debo manifestar algunas cuestiones, algunas observaciones que al respecto me suscita este proyecto, aun participando de su conclusión.

Hay muchas tarifas manejadas por los economistas y financieros que establecen las leyes en lo que se refiere a la, al anteproyecto que después recogen los legisladores; dentro de esa gran calidad y cantidad de sistemas me interesaría exclusivamente referirme a tres tipos de tarifas.

En primer lugar, la tarifa que don Ernesto Flores Zavala llama: cuota proporcional, donde se establece un tanto por ciento fijo, cualquiera que sea el monto de la base. Como ejemplo típico de esta cuota proporcional tenemos al artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que establece el treinta y cuatro por ciento, sobre la base, en todo tipo de bases. Hay otra tarifa que ha manejado también esta Suprema Corte de Justicia, que llama don Ernesto Flores Zavala, de progresividad directa por clases o categorías sucesivas, que pudiera catalogarse como de erinias o estamentos que van ascendiendo, de tal manera que a cada clase se le aplique una cuota cada vez mayor y como ustedes pueden verlos a fojas ciento treinta del proyecto, y como ustedes pueden verlos a fojas ciento treinta del proyecto, donde viene la tarifa, el impuesto predial dice: se causará mediante la aplicación de la siguiente tarifa y pone varios inciso, del a) al f) y en cada uno de estos grados, clases o estamentos, van señalando un porcentaje. Inciso a) El cinco al millar, en aquellos cuyo valor fiscal se encuentre comprendido entre doscientos cincuenta y uno y mil días de salario mínimo general, etc. Inciso b) El ocho al millar, para aquellos cuyo valor fiscal se encuentre comprendido entre mil uno y tres mil días de salario mínimo general vigente. c) Diez al millar de otro estamento. d) El quince al millar, para aquellos

cuyo valor fiscal se encuentre comprendido entre diez mil cero cero uno y veinticinco mil días de salario mínimo. e). El veinte al millar y f). El veintiséis al millar en todo lo demás. Esta tarifa que es la que viene afectado el decreto impugnado, difiere de aquella a la que me referí en primer lugar, porque si bien es cierto que va fijando porcentajes proporcionales, los va determinando en diferentes clases; esta tarifa tiene una ventaja respecto de la anterior, de lo que es proporcional y fija para todo tipo de bases y para comprobarlo bastará con que yo haga la siguiente comparación: supongamos que en vez de que se establecieran los diferentes porcentajes, del cinco al millar, al veintiséis al millar en los diferentes grados en que se divide la tarifa, solamente se aludiera a una sola cuota quince por ciento o quince al millar, si esto llegáramos a entenderlo así, resultaría que aquellos que en este momento conforme a la tarifa que está prevista en el artículo impugnado que estuvieran en la base más débil económicamente y que sería, que actualmente es del cinco al millar, a lo que estarán pagando más, estarían pagando diez más respecto de los que ahora pagan cinco por ciento y respecto de los que están en la cúspide de la tarifa, aquellos que les toca el veintiséis al millar estarán pagando menos, once puntos menos, por eso pienso que esta tarifa es preferible a la anterior de un porcentaje cerrado y fijo, pero el proyecto acertadamente observa que no es esta la tarifa que va de acuerdo con la proporcionalidad, que hay una tarifa mejor, yo no diría que aquí lo mejor es enemigo de lo bueno, sino que lo mejor es preferible a lo bueno, esta es la tercera tarifa a la que aspira el proyecto y con la cual yo estoy de acuerdo, es una tarifa que se llama de progresividad por coeficiente, se divide la base en fracciones, se establece una cuota fija para el límite menor y un porcentaje para el excedente, tal como lo establece el artículo 141 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y a esto tiende el proyecto, lo podemos ver en la foja ciento treinta y tres y ciento treinta y cinco dice más o menos a la mitad; de esta manera al convertir los extremos máximos y mínimos en pesos contenidos en los

respectivos renglones o incisos, tomando como base para dicha conversión el salario mínimo de seis mil cuatrocientos setena y cinco pesos diarios vigente en el Municipio de Mazatlán, a la fecha de presentación de la demanda resulta que la diferencia entre ...perdón, estoy leyendo a la foja ciento treinta y dos, voy a la ciento treinta y tres, casi al finalizar el penúltimo párrafo dice: "... tal estimación otorga un trato desigual a quienes se encuentran en situaciones semejantes, pues como se puede apreciar no obstante la diferencia que en proporción de un peso exige entre el valor fiscal de un predio, el legislador considera que son situaciones desiguales, de modo tal que al rebasar los causantes un renglón en una cantidad mínima y al quedar comprendido en el renglón siguiente le resulta un aumento considerable de la tasa, aunque la suma gravada no se incremente en la misma proporción operando un salto cuantitativo en la tasa la cual resulta desproporcionada en relación con otro valor fiscal, y apenas llegue al tope de dicho renglón, efectivamente esta tarifa que establece el artículo 4º., impugnado tiene esa desventaja de que si está mal hecha propicia un salto bastante desproporcionado entre un grado, entre un renglón y el otro y propugna por la progresividad por coeficiente, porque a fojas ciento treinta y cinco al final refiriéndose a laguna tesis jurisprudencial sobre impuesto predial lo establece así, está en el primer párrafo dice: le resulta un aumento considerable de la tasa aunque la suma gravada no se incremente en la misma proporción y si se toma en cuenta que la tarifa progresiva del impuesto predial grava los valores catastrales tomado en su totalidad y no solamente la proporción que no exceda de cada renglón o pague un salto cuantitativo desde la tasa, siento que esta propugnando pues por una tarifa mejor que es la de progresividad por coeficiente y yo desde ese punto de vista estoy plenamente de acuerdo con el proyecto a reserva claro, de que el señor Ministro ponente manifieste si acepta la sugerencia que formularon los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Agradezco a los señores Ministros que han hecho uso de la palabra y por consiguiente sobre todo sus sugerencias que me han formulado, debo expresar que este asunto si no tuviera nueve años de vida, yo pretendería retirarlo para hacer toda una serie de ajustes que pretendiera ofrecerles una versión depurada, no lo hago y por esa razón porque abundo sustancialmente de acuerdo con el proyecto pues trata de algunas cuestiones de tipo técnico como las planteadas por el señor Ministro Góngora que finalmente no repercuten en la solución que se propone; se trata de un proyecto de ciento cuarenta y siete hojas done se analizan múltiples problemas y que lógicamente pues esto probablemente podría alentar una gran depuración técnica en muchos de sus problemas, pero que finalmente no variarían sustancialmente con la conclusión a la que se llegue, de ahí que sosteniendo mi proyecto, acepte las sugerencias que se me han hecho, en relación con la caducidad, previsiblemente cuando presentamos este proyecto, todavía el Pleno no aprobaba su criterio de que listado un asunto ya no puede caducar y recordará el señor Ministro Ortiz Mayagoitia que la posición que se sustentaba con anterioridad era en sentido contrario; sin embargo, estoy completamente de acuerdo en que haremos la sustitución, eliminaremos los cómputos que demuestran que no hubo la caducidad y simplemente señalaremos la tesis que se ha sustentado.

En relación con las correcciones que tanto el señor Ministro Góngora como el señor Ministro Ortiz Mayagoitia me apuntan que son muy atinadas, porque en realidad los resolutivos no correspondían a la parte considerativa, en el segundo resolutivo, en el segundo, en los tres últimos renglones, simplemente se diría: "... concretamente su artículo tercero en los términos precisados en los considerandos octavo y noveno de este fallo..." y en el tercero, al concluirse, se

añadiría: "... así como en relación con el artículo 92, del decreto 344, que se especifica en el resolutivo anterior..." y ya se daría la coherencia que describió con mucho cuidado el señor Ministro Ortiz Mayagoitia y a la que se sumó el señor Ministro Góngora Pimentel.

Agradezco pues la ilustración que nos ha dado el señor Ministro Díaz Romero en cuanto a este tipo de tarifas y que pues él ha reconocido que ésta es la más clara respuesta al principio de proporcionalidad, por ello pues con estas aclaraciones, sostengo la ponencia para que pueda continuarse su discusión o votarse.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Estando suficientemente discutido este asunto, le ruego tomar la votación del mismo señor, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Presidente, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** A favor el proyecto, excepto por lo que ve al cuarto resolutivo y en donde voto porque se conceda el amparo.

**SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** En los términos del voto del señor Ministro Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS:** A favor del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Con el proyecto en sus términos.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** En el sentido del voto del señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** En los términos del proyecto fundados por el señor Ministro.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, hay unanimidad de votos en favor del proyecto, excepto en lo que se refiere al cuarto resolutivo, respecto del cual hay mayoría de siete votos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Consecuentemente, se resuelve:

**PRIMERO. SE MODIFICA LA SENTENCIA RECURRIDA.**

**SEGUNDO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN NO AMPARA NI PROTEGE A CONCEPCIÓN PÉREZ VDA. DE LIZÁRRAGA, BEATRIZ LIZÁRRAGA PÉREZ VDA. DE ACOSTA, GLORIA PÉREZ ECHEGARAY DE LA VEGA, MARÍA DEL CARMEN GRACIELA VALENCIA MOREIRA VDA. DE PÉREZ CONCEPCIÓN PÉREZ DE ECHEGARAY, MARÍA CONCEPCIÓN LIZÁRRAGA PÉREZ DE HERNÁNDEZ Y VIRGINIA LIZÁRRAGA PÉREZ DE CHÁVEZ, EN RELACIÓN CON EL DECRETO NÚMERO 344, PUBLICADO EL PRIMERO DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE SINALOA QUE CONTIENE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATLÁN, SINALOA PARA EL AÑO DE 1988 Y CONCRETAMENTE SU ARTÍCULO TERCERO EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO OCTAVO Y NOVENO DE ESTE FALLO.**

**TERCERO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE CONCEPCIÓN PÉREZ VDA. DE LIZÁRRAGA, BEATRIZ LIZÁRRAGA PÉREZ VDA. DE ACOSTA, GLORIA PÉREZ ECHEGARAY DE LA VEGA, MARÍA DEL CARMEN GRACIELA VALENCIA MOREIRA VDA. DE PÉREZ CONCEPCIÓN PÉREZ DE ECHEGARAY, MARÍA CONCEPCIÓN LIZÁRRAGA PÉREZ DE HERNÁNDEZ Y VIRGINIA LIZÁRRAGA PÉREZ DE CHÁVEZ, EN**

**RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS CUARTO Y 92 DE LA LEY DE INGRESOS DE QUE SE TRATA, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN LOS CONSIDERANDOS DÉCIMO Y DÉCIMO CUARTO DE ESTA PROPIA RESOLUCIÓN.**

**CUARTO. SE SOBRESEE EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR CONCEPCIÓN PÉREZ VDA. DE LIZÁRRAGA, BEATRIZ LIZÁRRAGA PÉREZ VDA. DE ACOSTA, GLORIA PÉREZ ECHEGARAY DE LA VEGA, MARÍA DEL CARMEN GRACIELA VALENCIA MOREIRA VDA. DE PÉREZ CONCEPCIÓN PÉREZ DE ECHEGARAY, MARÍA CONCEPCIÓN LIZÁRRAGA PÉREZ DE HERNÁNDEZ Y VIRGINIA LIZÁRRAGA PÉREZ DE CHÁVEZ, EN RELACIÓN CON EL DECRETO 431 DE PRIMERO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 12, 13, 14, 48 Y 43 DE LA LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE SINALOA ASÍ COMO EN LO CONCERNIENTE AL ARTÍCULO 3°. TRANSITORIO DE CITADO DECRETO EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN LOS CONSIDERANDOS DÉCIMO PRIMERO Y DÉCIMO TERCERO DE ESTE PROPIO FALLO.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

Por lo avanzado de la hora, se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:40 HORAS)**