

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXVI Legislatura

PROMOVENTE: DIP. WALDO FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, INTEGRANTE DEL GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL DE LA LXXVI LEGISLATURA,

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTA INICIATIVA DE REFORMA A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, EN MATERIA DE LA CREACIÓN DEL INSTITUTO CATASTRAL.

INICIADO EN SESIÓN: 02 de mayo del 2022

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Puntos Constitucionales

Mtra. Armida Serrato Flores

Oficial Mayor

13:46 hrs

Dip. Ivonne Liliana Álvarez García
Presidenta de la Mesa Directiva del
H. Congreso del Estado de Nuevo León.
Presente

29 ADR 2022

El suscrito, Diputado Waldo Fernández González, integrante del Grupo Legislativo del Partido Movimiento Regeneración Nacional perteneciente a la LXXVI Legislatura del Honorable Congreso del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 68, 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como, lo dispuesto en los numerales 102, 103 y 104 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, iniciativa con **proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León**, para crear el Instituto Catastral, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En nuestro país podemos señalar tres reformas a la Constitución Federal, particularmente al artículo 115, en las que tiene origen el impuesto predial en México, a saber:

En la Constitución de 1917, se establece que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.

Si bien, no se establece claramente la facultad de cobrar el impuesto a la propiedad, este estaba a cargo de las entidades federativas.

La segunda reforma, es la que se hizo en 1983, en su fracción IV, inciso a) que dice que percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

La tercera, se realizó en 1999 en donde se establece que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Podemos apreciar que la reforma de 1983, ha sido trascendental para el municipio en materia de contribuciones, porque es ahí donde se otorga un sustento más sólido en las responsabilidades de contribución.

Cabe mencionar que, el artículo 36, fracción I, de nuestra Ley Fundamental, nos habla de la obligación de inscribirse en el Catastro, por lo tanto, es ahí donde nace, estableciéndose de la siguiente manera:

“Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes”

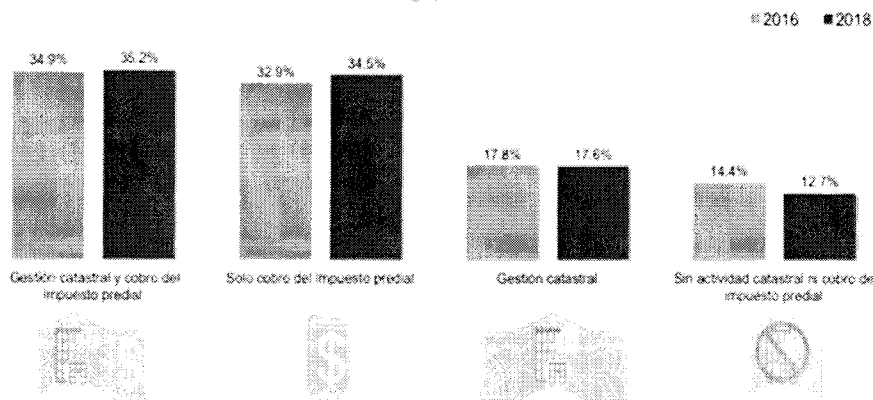
Por lo tanto, los catastros son fundamentales para la economía del país, además de que es el único registro de la propiedad inmobiliaria.

El catastro, en términos generales es el censo analítico de la propiedad inmobiliaria, que tiene el propósito de ubicar, describir y registrar las características físicas de cada bien inmueble con el fin de detectar sus particularidades intrínsecas que lo definen tanto material como especialmente.¹

De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, el 34.5% de las administraciones públicas municipales se encargaron del cobro del impuesto predial mientras que el 17.6% únicamente realizó actividades de gestión catastral durante el 2018, como se muestra a continuación:

En 2018, 35.2% de las administraciones públicas municipales realizaron actividades de gestión catastral y de cobro del impuesto predial; 34.5% solo se encargó del cobro del impuesto predial, y 17.6% únicamente realizó actividades de gestión catastral, mientras que 12.7% no realizó actividades en los temas mencionados.

Administraciones públicas municipales, según las actividades realizadas en la dirección u oficina de catastro municipal u homólogo (2016-2018)



Nota: Para 2016, la distribución porcentual se realiza sobre 2 mil 444 municipios, toda vez que tres municipios no proporcionaron información sobre este tema (Aguila, en Chiapas; Tampico, en Tamaulipas; y Boca del Río, en Veracruz de Ignacio de la Llave); además de las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, cuyo tema no les aplica. En tanto, para 2018 la distribución porcentual se realiza sobre 2 mil 439 municipios, toda vez que 4 municipios no proporcionaron información sobre este tema (tres del estado de Chiapas, uno de Oaxaca y dos de Veracruz), además de las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, cuyo tema no les aplica.

¹ Definición obtenida de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1718/2.pdf>

La pandemia del COVID-19 trajo varias consecuencias en la salud, en la economía familiar y en el distanciamiento social que tuvimos que sufrir a consecuencia de este virus, el cual aún no está superado.

Para ejemplificar lo anterior, basta mencionar los resultados del Impacto Económico en Nuevo León ante COVID19, publicado por la secretaria de Economía y Trabajo y que arrojan lo siguiente:²

Principales municipio y sectores afectados en promedio se estima una pérdida de 5.7% del empleo formal

Municipio	Pérdida de empleos formales	Sector más afectado / % en los empleos perdidos	% Pérdida de empleos formales en el municipio
Monterrey	25,214	Servicios / 47.7%	4.0%
San Pedro G.G.	18,426	Servicios / 86.1%	12.0%
Apodaca	11,781	Manufactura / 52.6%	6.0%
San Nicolás	9,317	Servicio / 53.2%	6.1%
Guadalupe	8,359	Manufactura / 41.0%	5.7%
Santa Catarina	5,144	Manufactura / 46.0%	6.1%
C. Escobedo	8,359	Manufactura / 40.1%	5.8%
García	2,468	Manufactura / 51.8%	5.9%

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CIE-UANL y datos IMSS



Pérdida de 232,243 empleos Impacto el Empleo Formal

Sector	Impacto Pérdida de Empleos			Región	Tasa de Crecimiento			
	Nuevo León	Coahuila	Pan de Azúcar		Nuevo León	Coahuila	Pan de Azúcar	Región
Manufacturas	27,124	35,207	25,145	87,476	-5.1%	-9.3%	-8.2%	-7.2%
Servicios diversos	18,360	30,458	9,290	38,108	-21.8%	-39.0%	-37.6%	-28.1%
Restaurantes y Hospedaje	18,190	12,971	12,325	43,485	-27.5%	-53.7%	-49.2%	-37.7%
Construcción	10,652	7,036	5,958	23,646	7.1%	12.3%	-11.4%	-9.2%
S. Profesionales y Financieros	10,140	3,636	2,446	16,222	-4.1%	7.4%	-6.7%	-4.9%
Transportes	5,340	2,836	4,231	12,407	-4.4%	-7.8%	-7.2%	-5.7%
Comercio	3,852	2,687	2,430	8,969	-1.2%	-2.3%	-2.0%	-1.6%
Industria Extractiva y Electricidad	235	690	359	1,284	-1.6%	-1.3%	3.0%	-2.7%
Agricultura	192	315	223	640	-0.9%	1.4%	1.4%	-1.3%
S. Sociales	4	1	1	6	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gobierno	-	-	-	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%



² Esta presentación se encuentra localizable en: <https://www.nl.gob.mx/publicaciones/impacto-economico-en-nuevo-leon-ante-covid-19>

Como podemos apreciar el golpe a la economía familiar ha sido fuerte para las familias de Nuevo León, tan sólo en el municipio de Monterrey se perdieron 25,214 empleo formales; San Pedro 18,426 y Guadalupe con 8,359 ¿Qué significa esto? Que muchas personas que eran el sustento económico de la familia ahora no lo son, por lo tanto, el pensar en aumentar las contribuciones afectaría nuevamente el bolsillo de los ciudadanos que de por sí fueron afectados por esta pandemia.

A inicios de este mes, nos enteramos por diversos medios de comunicación de lo siguiente:

El 07 de octubre del presente, el ayuntamiento de San Pedro Garza García **aprobó un incremento del 25 por ciento de sus valores catastrales**. Calificaron este proceso como necesario para mantener actualizados los valores catastrales del municipio y calcular el impuesto predial y otros derechos y contribuciones sobre una base real, en virtud de que no se había realizado un reajuste desde el año 2017.

El 08 de octubre de 2021, el municipio de Guadalupe **aprobó una actualización en los valores catastrales, en un promedio del 49 por ciento** a partir del año entrante, señalando que se busca contar con finanzas públicas estables, para garantizar calidad en los servicios públicos.³

El 14 de octubre de 2021, **el Cabildo del municipio de Monterrey aprobó un alza del 19% en el valor catastral**.⁴

Es en estos municipios como pudimos apreciar en lo publicado por la Secretaría de Economía y Trabajo donde la pérdida de empleos es más fuerte.

Al respecto, es importante no perder de vista las declaraciones realizadas por algunos alcaldes el pasado 22 de noviembre de 2020, publicadas en El Norte:

*Los municipios de Monterrey, San Pedro, Guadalupe, Apodaca, Escobedo, San Nicolás, Santa Catarina, Juárez y García informaron que el próximo año, **en el que la mayoría de los alcaldes busca reelegirse e incluso alguno aspira a la Gubernatura, descartaron realizar alzas en sus valores catastrales para el 2021.***

Pese a que se prevé una baja de ingresos al cierre del año y al inicio del próximo, las tesorerías municipales indicaron que los valores no aumentarán para mitigar el impacto financiero de la pandemia en los ciudadanos.

Antonio Martínez, tesorero regiomontano, señaló que el plan de Finanzas Sanas emprendido por el Municipio da margen para no tener aumentos de valores el próximo año y durante varios años más.

³ <https://www.info7.mx/nuevo-leon/guadalupe-aprueba-aumento-de-49-en-impuesto-predial/4020344>

⁴ <https://www.milenio.com/politica/monterrey-aprueba-alza-en-predial>

Además, le permite hacer frente a la baja de recursos federales.

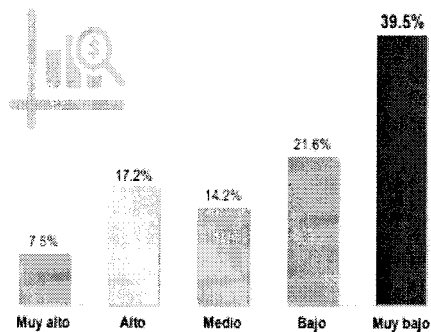
"Hemos valorado la condición económica derivada de la contingencia", dijo, "y se ha resuelto que no consideramos prudente darle un impacto a las finanzas de los ciudadanos.

Entonces lo señalado por este funcionario era puro discurso en virtud de la época electoral en que nos encontrábamos, ya que uno de los argumentos de los presidentes municipales para subir el valor catastral, es que, con el aumento se contaría con finanzas públicas estables, para garantizar calidad en los servicios públicos y anteriormente se hablaba de que no se impactaría las finanzas de los ciudadanos.

Si se tuviera una verdadera racionalidad del gasto, se evitaría darle un golpe a la economía de las familias, resulta ilustradora esta lamina con relación a la austeridad.

En el mismo periodo, 5.4% de los municipios contó con un programa de racionalidad y austeridad del gasto.

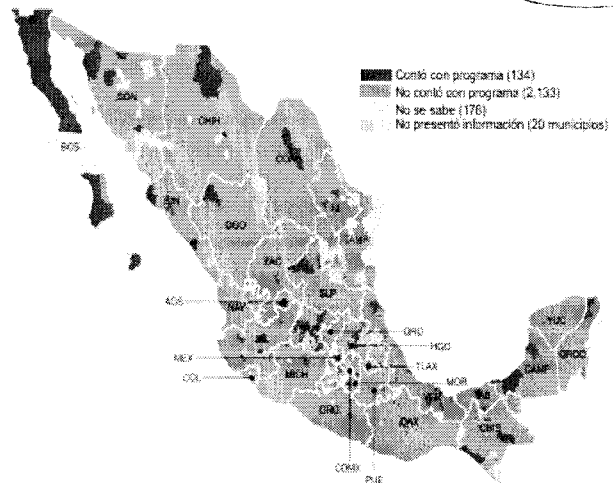
Porcentaje de municipios que contó con un programa de racionalidad y austeridad del gasto, según grado de marginación*



*La distribución porcentual se realiza sobre un total de 134 municipios que contaron con un programa de racionalidad y austeridad del gasto.

Nota: La información sobre el grado de marginación municipal se obtuvo del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para el año 2016. Para los municipios de Capitán Luis Ángel Vidal, Rincón Chamula San Pedro, El Paraiso, Emiliano Zapata y Mezcala, todos los municipios de Chiapas, y Puerto Morelos perteneciente a Quintana Roo, cuya medición de marginación no se encuentra disponible, el promedio de presupuesto ejercido fue de 104 millones 487 mil 748 pesos (en conjunto).

Municipios que contaron con un programa de racionalidad y austeridad del gasto, 2018



Ahora bien, para fortalecer los argumentos aquí vertidos resultan orientadoras las siguientes tesis jurisprudenciales:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2022721

Instancia: Plenos de Circuito

Décima Época

Materias(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: PC.XVII. J/33 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 83, Febrero de 2021, Tomo II, página 1412

Tipo: Jurisprudencia

IMPUESTO PREDIAL. LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIONES PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, DEL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes examinaron el mecanismo para la determinación del impuesto predial contemplado en la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua, en la Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua para el ejercicio fiscal de 2019, y en las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el ejercicio fiscal 2019 del Municipio de Chihuahua, a fin de establecer si cumple o no con el principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sostuvieron posturas diferentes.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoséptimo Circuito determina que los artículos 7, apartado 1, inciso a), y 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua para el ejercicio fiscal de 2019, 148 y 149 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, y 21, 22, 23, 24 y 25 de la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua, así como las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el ejercicio fiscal 2019 del Municipio de Chihuahua, no contienen los elementos necesarios para la fijación del valor catastral de un bien inmueble, por lo que transgreden el principio de legalidad tributaria.

Justificación: Lo anterior es así, porque las normas referidas no prevén con claridad los elementos necesarios para poder determinar el valor unitario de suelo y construcción de los inmuebles, que conforman la base y tasa sobre las que se genera el valor catastral, por lo que se deja en un estado grave de inseguridad jurídica al causante de ese tributo, ya que carece de la información necesaria que le permita conocer el fundamento legal en que la autoridad apoya su actuación, para determinar el valor catastral de su inmueble y, en consecuencia, el impuesto predial respectivo, lo que vulnera en su perjuicio el principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO.

Contradicción de tesis 6/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, ambos del Décimo Séptimo Circuito. 15 de diciembre de 2020. Mayoría de cinco votos de los Magistrados Cuauhtémoc Cuéllar De Luna, José Martín Hernández Simental, María Teresa Zambrano Calero, María del Carmen Cordero Martínez y Juan Carlos Zamora Tejeda. Disidentes: José Elías Gallegos Benítez y Refugio Noel

Montoya Moreno, quienes formularon voto particular. Ponente: María Teresa Zambrano Calero. Secretaria: Mara Cristina Flores Morales.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 400/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 414/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Por lo tanto, lo que señala esta jurisprudencia es que la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua y la Ley de Ingresos del municipio de Chihuahua, no prevén con claridad los elementos necesarios para poder determinar el valor unitario de suelo y construcción de los inmuebles, que conforman la base y tasa sobre las que se genera el valor catastral, por lo que se deja en un estado grave de inseguridad jurídica al causante de ese tributo. Como sucede con la Ley que tenemos en el Estado de Nuevo León.

Asimismo, resulta orientadora la siguiente tesis jurisprudencial, que a la letra dice:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 389615

Instancia: Pleno

Séptima Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: 162

Fuente: Apéndice de 1995. Tomo I, Parte SCJN, página 165

Tipo: Jurisprudencia

**IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR
CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.**

Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa 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, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

Séptima Época:

Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S. A. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 331/76. María de los Ángeles Prendes de Vera. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Es necesario contar con una institución que no obedezca a intereses de terceros, que sea moderna, y en la que se tomen decisiones en favor del crecimiento económico y financiero sano, el cobro del predial tiene que hacerse con base en un piso justo y equitativo no se puede sostener que los aumentos al valor catastral sean arbitrarios en detrimento de la economía de las personas.

Por lo tanto, lo que proponemos es la creación de un Instituto Autónomo que determine los valores catastrales, conformado por ciudadanos comprometidos con el desarrollo de Nuevo León y no comprometidos con el partido que administre la Alcaldía, finalmente lo que se busca es que sus determinaciones sean técnicas con esto despolitizamos las contribuciones, además para que sus argumentos sean con

base a lo que realmente requieren los municipios y así evitaremos el pago de facturas que tienen los presidentes municipales.

Por lo anteriormente expuesto se somete a la consideración de esta H. Asamblea el siguiente proyecto de

DECRETO

ÚNICO. Se adicionan un último párrafo al artículo 23 y se reforma el párrafo cuarto del artículo 119 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

Art. 23. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

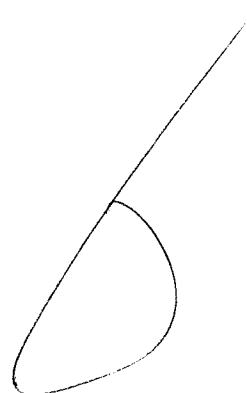
(...)

(...)

(...)

(...)

(...)



El Estado contará con el Instituto Catastral que será un órgano autónomo, el Congreso deberá expedir la Ley que lo regule. Serán atribuciones del Instituto Catastral las siguientes:

- I. Analizar y estudiar la viabilidad económica y financiera de la propuesta de valores unitarios del suelo y construcciones que realicen los Ayuntamientos;**

- II. Enviar al Congreso del Estado a más tardar en la segunda quincena de octubre las propuestas de valores unitarios del suelo y construcciones;
- III. Enviar al Congreso del Estado los estudios de viabilidad que realicen respecto de las propuestas de valores unitarios del suelo y construcciones;
- IV. Asegurarse que los incrementos a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones no presenten incrementos mayores a la inflación anual estimada; y
- V. Las demás que sean previstas en la Ley del Instituto Catastral y otros ordenamientos.

Art. 119. (...)

(...)

(...)

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, **respecto a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones deberán enviarlas al Instituto Catastral a más tardar en la segunda quincena de agosto, los incrementos a estas tablas no deberán de exceder la inflación anual estimada**, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(...)

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico del Estado.

SEGUNDO. El Congreso deberá expedir la Ley a la que se hace referencia en el presente Decreto en un plazo no mayor a 120 días posteriores a la publicación del mismo en el Periódico del Estado.

TERCERO. El Congreso del Estado deberá hacer las modificaciones legales conducentes para la aplicación del presente Decreto en un plazo no mayor a 120 días posteriores a la publicación del mismo en el Periódico del Estado.

Dado en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León a los veintinueve días del mes de abril del año 2022.

Atentamente,

Dip. Waldo Fernández González

29 ABR 2022

13:46 N2