



6
FORMA 4-55

AMPARO EN REVISION 4972/83
INVERSIONES ORION, SOCIEDAD
ANONIMA

PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO CARLOS DEL RIO RODRIGUEZ
SECRETARIA: LICENCIADA FATIMA SAMANO HERNANDEZ

México, Distrito Federal.- Acuerdo de la Se--
gunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
correspondiente al día seis de septiembre de mil nove--
cientos ochenta y cuatro.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el dieciocho
de octubre de mil novecientos ochenta y dos en la Oficina
de Partes del Juzgado Segundo de Distrito en el Es-
tado de México, con residencia en Toluca, Luis Javier -
Barroso Rivera, en su carácter de apoderado legal de -
"Inversiones Orion", sociedad anónima, ocurrió en deman-
da de amparo en contra de las autoridades y por los ac-
tos que a continuación se especifican: "AUTORIDADES RES-
PONSABLES: 1.- C. Gobernador Constitucional del Estado
de México. 2.- Legislatura del Estado de México. 3.- -
C. Secretario General de Gobierno en el Estado de Méxi-
co. 4.- C. Director General de Hacienda en el Estado -
de México. 5.- C. Sub-Director de Ingresos de la Direc-
ción de Hacienda en el Estado de México. 6.- C. Direc-

A. R. 4972/83

"tor Fiscal en el Estado de México. 7.- C. Secretario -
"de Finanzas en el Estado de México. 8.- C. Director de
"Catastro en el Estado de México. 9.- C. Receptor de -
"Rentas de Tecamachalco, Estado de México. 10.- C. Abo-
"gado de la Dirección Fiscal del Valle de México, todas
"estas como autoridades responsables ordenadoras y 11.-
"C. Ejecutores de la Receptoría de Rentas de Tecamachal-
"co, Estado de México, como autoridades responsables -
"ejecutoras.- ACTO RECLAMADO: 1.- La Ley de Catastro del
"Estado de México, dictada por el C. Gobernador Consti-
"tucional del Estado y sancionada por la Legislatura del
"Estado, atribuyo dicha ley a las autoridades citadas -
"con los números 1, 2 y 3 como responsables en esta de-
"manda de garantías.- 2.- El cobro que pretende hacerse
"a mi representada con un número de valor catastral a -
"que se refiere el documento que acompaño como anexo nú-
"mero 2, fechado el 25 de agosto de 1982 y recibido por
"mi representada el 25 de septiembre de 1982. Tal oficio
"y número de valor catastral lo atribuyo a las demás au-
"toridades responsables ordenadoras señaladas en la pre-
"sente demanda de amparo con los números del 4 al 10 y-
"3.- El cobro que físicamente se hará a mi representada
"del nuevo Impuesto Predial, tomando en cuenta el valor
"catastral a que se refiere el documento anexo. Tales -
"actos los atribuyo a la autoridad señalada como ejecu-
"tora con el número 11. Todos los efectos y consecuen-



A. R. 4972/83

"cias que se derivan de los anteriores actos reclamados,
"haciendo consistir éstos en la imposición de multas y-
"en su caso clausuras y estos actos los atribuyo a las-
"autoridades responsables mencionadas con los números -
"del 4 al 11 inclusive, ya sea que los realicen por sí-
"mismas o a través de sus inferiores jerárquicos, Ins-
"pectores, Agentes".

SEGUNDO.- El promovente señaló como garantías
violadas las que consagran los artículos 14 y 16 de la-
Constitución general de la República; asimismo invocó -
como violado el artículo 31, fracción IV, de la carta -
magna y manifestó como antecedentes de su demanda los -
siguientes: "1.- Mi representada Inversiones Orión, S.A.,
"es propietaria del [REDACTED]
[REDACTED] ubicado en [REDACTED]
"2.- Dicho lote tiene la clave cata-
"stral número [REDACTED] 3.- El lote de referencia-
"pagaba Impuesto Predial en el año de 1981 anualmente -
"por la suma de [REDACTED] Moneda Nacional, según lo -
"acredita con la boleta que acompaño como anexo número-
"3.- 4.- El mismo lote sufrió una modificación en cuan-
"to al pago del Impuesto Predial y en el año de 1982 se
"pagó el impuesto anual por la suma de [REDACTED]
"como se indica en la boleta que acompaño como anexo nú-
"mero 4.- 5.- Ahora bien, las autoridades responsables
"antes mencionadas en esta demanda de garantías, por -

A. R. 4972/83

"medio del oficio que acompaño como anexo número 2, pre-
"tenden modificar el Impuesto Predial que paga mi repre-
"sentada sobre dicho lote por una suma anterior de - -
[REDACTED] lo que significa un aumento despro-
"porcionado, inequitativo e injusto".

Los conceptos de violación aducidos son los -
siguientes: "PRIMERO.- La Ley de Catastro del Estado de
"México en sí es violatorio del artículo 16 constitu-
"cional, ya que las leyes fiscales según lo dispone el-
"artículo 31 fracción IV de la Constitución que también
"es violado, se hacen para contribuir para el gasto pú-
"blico así como de la Federación y del Estado y Munici-
"pio en que residan de la manera equitativa que dispongan
"las leyes y la Ley de Catastro impugnada es inconstitu-
"cional, ya que no cumple dichos requisitos señalados -
"por el artículo 31 fracción IV de la Constitución por-
"el siguiente motivo: El valor catastral de un predio,-
"es el punto de partida para el pago del Impuesto Pre-
"dial, el que para cumplir con el requisito de propor-
"cionalidad y equidad, debe de encontrarse ajustado a -
"la realidad del valor económico del predio; sin embar-
"go, se permite asignar un valor fiscal al mismo median-
"te la práctica de avalúos de gabinete, asignando valo-
"res a la tierra y a las construcciones sin siquiera ve-
"rificar el estado de las mismas, dejando de estudiar -
"si se trata de un predio plano, de una superficie regu-



A. R. 4972/83

"lar si tiene pendientes pronunciadas, si se trata de -
"esquina, si está ubicado en una calle urbanizada o no,
"por lo que es lógico que dicha ley con tales atribucio-
"nes viola flagrantemente el precepto constitucional an-
"tes mencionado, ya que impone cargas a los particula-
"res que no son proporcionales ni equitativas.- La Cons-
"titución señala dicha obligación a las Leyes Fiscales,
"no lo hizo en forma graciosa sino que su objeto fue -
"evitar que las Leyes Fiscales impusieran cargas a los-
"particulares que fueran más allá de sus posibilidades-
"económicas o de las razones de proporcionalidad y equi-
"dad.- Si la Ley impugnada pretende que por técnicas de
"Gabinete, como en el presente caso y por el simple ca-
"pricho de una autoridad, se fije un valor catastral de
"un inmueble sin antes haber hecho una verificación de-
"sus medidas y colindancias, de sus declives, de su ubi-
"cación dentro de la manzana, de su urbanización, de sus
"servicios, es claro que no puede cumplir con dicho re-
"quisito de proporcionalidad y equidad.- Ahora bien, de
"la simple lectura del acto de ejecución de la ley se--
"demuestra que sin examinar la situación económica del-
"causante, y que puede ser de primera o segunda catego-
"ría, de interés social, residencial, comercial o de -
"cualquier otra forma, pretende aplicar un factor de -
"ajuste que a todas luces viola los preceptos constitu-
"cionales, ya que como lo mencioné anteriormente, ese -

"ajuste se hace al capricho de la autoridad desde su es-
"critorio y sin cumplir los requisitos, vuelvo a insis-
"tir nuevamente de proporcionalidad y equidad, ya que -
"por proporcionalidad debe entenderse que los gastos pú-
"blicos deben ser sufragados justificadamente, y no co-
"mo en el presente caso, injustificadamente, por lo que,
"la Constitución exige un procedimiento que lleve a la-
"convicción de que las leyes fiscales deben ser justas-
"y equitativas, por lo que la ley en sí es violatoria--
"de los artículos 31 fracción IV constitucional y del -
"artículo 16 del mismo ordenamiento, ya que se está apli-
"cando una ley improporcional e inequitativa.- SEGUNDO.-
"El acto de aplicación de la Ley de Catastro, se encuen-
"tra acreditada por el oficio de fecha 25 de agosto de -
"1982 y dicho oficio que por su origen proviene de una -
"ley, que como ya lo mencioné en el concepto anterior,--
"es inconstitucional, adolece de vicios propios, en pri-
"mer lugar, el documento se encuentra con una firma es--
"tampada e impresa, por lo que por sí solo, su expedi- -
"ción y por el motivo anteriormente expresado, se viola-
"el artículo 16 constitucional, como se acredita con la-
"jurisprudencia que a continuación cito: "FIRMA AUTOGRA-
"FA. SI LA RESOLUCION RECLAMADA EN AMPARO CARECE DE ELLA
"RESULTA INCONSTITUCIONAL.- Si bien es cierto que el ar-
"tículo 16 constitucional no establece expresamente que-
"las autoridades firmen sus mandamientos autógrafamente,



"sí se desprende del mismo artículo al exigir que exista un mandamiento escrito en que funde y motive la causa legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original. En efecto, por firma según el Diccionario de la Real Academia Española - se entiende nombre y apellido o título de una persona - que ésta pone como rubro al pie de un documento escrito de mano propia o ajena para dar autenticidad y para obligarse en lo que en él se dice. El vocablo firma deriva del verbo firmar y es del latín firmare, cuyo significado es afirmar o dar fuerza. A su vez la palabra firma se define como afirmar, dar firmeza y seguridad a una cosa. En este concepto de ideas y trasladando los mencionados conceptos al campo del Derecho Constitucional debe decirse que la firma consiste en asentar al pie de una resolución, acto escrito de autoridad, el nombre y apellido de la persona que lo expide, en la forma en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento. Es por ello que la firma de una resolución para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República, debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona que la asienta adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo, es decir, es la-

A. R. 4972/83

"única forma en que la autoridad emitente acepta el con-
"tenido de la resolución con las consecuencias inheren-
"tes a ella y además es la única forma en que se propor-
"ciona seguridad al Gobernado de que el firmante ha acep-
"tado expresamente el contenido de la resolución y es -
"responsable de la misma. Desde luego, es irrelevante -
"para que exista esta seguridad jurídica en beneficio -
"del Gobernado y del Gobernante, que la resolución o ag-
"to se encuentre o no impreso, pues al firmar la autori-
"dad, se responsabiliza del contenido, sea cual fuere -
"la forma en que se inscribió la resolución. Pero en --
"cambio no puede aceptarse que la firma se encuentre im-
"presa, pues en este caso no existe seguridad jurídica-
"ni para el Gobernante ni para el Gobernado de que la--
"autoridad de manera expresa se responsabilice del con-
"tenido de la resolución". Amparo en Revisión 527/79. 21
"de febrero de 1980. Amparo en Revisión 7/80. 21 de fe-
"brero de 1980. Amparo en Revisión 452/79. 6 de marzo -
"de 1980. Amparo en Revisión 11/80. 13 de marzo de 1980.
"Amparo en Revisión 52/80. 19 de marzo de 1980. Todos--
"ellos fallados por unanimidad de votos.- Consecuentemen-
"te, en virtud de que la resolución impugnada no se en-
"cuentra firmada autógrafamente por la autoridad emiso-
"ra, se viola el artículo 16 constitucional, por los mo-
"tivos anteriormente mencionados.- TERCERO.- Igualmente
"el oficio de fecha 25 de agosto de 1982, por sí mismo-



"viola lo dispuesto por el artículo 16 constitucional -
"en relación con el 31 fracción IV y el 14 constitucio-
"nal, ya que la resolución notificada en dicho oficio -
"es totalmente inequitativa, ya que en forma arbitraria-
"y sin tener base o motivo, fija una tabla de ajuste no
"torizadamente exagerada, la cual ni siquiera se fundamen-
"tó en la Ley de Catastro, sino que las tablas en ella-
"mencionadas se derivan de la Ley del Impuesto sobre la
"Renta en lo referente al cálculo de los Impuestos So-
"bre Adquisición de Bienes Inmuebles y con objeto de con-
"ceder a los causantes la exención de acuerdo a la fecha
"de adquisición del inmueble, sin considerar utilidad, -
"ingresos obtenidos por el simple transcurso del tiempo
"y la devaluación de la moneda, y en la resolución que-
"por medio de oficio se combate en virtud de esta de-
"manda, no pueden aplicarse dichas tablas, ya que se hi-
"cieron para ser aplicables para los actos federales,--
"para impuestos federales y no por analogía para los im-
"puestos locales.- El artículo 11 del Código Fiscal de-
"la Federación establece que las normas de derecho tri-
"butario que establezcan cargas a los particulares y -
"las que señalan excepciones a las mismas, serán de apli-
"cación estricta y en el presente caso, la aplicación -
"de dichas tablas por las autoridades del Estado de Mé-
"xico, expedidas para los efectos del Impuesto sobre la
"Renta establecen cargas a los particulares sin que se-

"encuentren establecidas por la ley, violándose con el-
"oficio impugnado las garantías constitucionales esta--
"blecidas por los artículos 14 y 16 constitucionales,--
"ya que no se establece dentro de la fundamentación del
"oficio las bases para la aplicación de dichas tablas y
"al pretender aplicarlas, sin estar fundadas, el oficio
"carece de fundamentación, en virtud de que nuestra Ley
"Suprema no sólo pide a las autoridades que funden arbi-
"trariamente sus escritos sino que los funden precisa--
"mente en artículos aplicables y al no mencionar ningún
"artículo aplicable para las tasas, el oficio adolece -
"del vicio de falta de fundamentación.- CUARTO.- El ofi-
"cio en donde se comunita a mi representada los incre-
"mentos al Impuesto Predial en sí es violatorio del ar-
"tículo 31 fracción IV de la Constitución, ya que impo-
"ne a mi representada cargas desproporcionales e inequi-
"tativas, en primer lugar, porque no considera en nin-
"guno de sus puntos sobre si el terreno objeto de la -
"aplicación de las tablas es un terreno regular o irre-
"gular, plano o con declive, si está urbanizado o no es
"tá urbanizado, si esquina o está en la mitad de la -
"calle, por lo que las tablas de aplicación que se usan
"para fijar el impuesto en sí son totalmente despropor-
"cionadas; como se desprende de la boleta que acompaño-
"como anexo número 3, mi representada ya pagaba un Im-
"puesto Predial anual en el año de 1981, ese Impuesto -



A. R. 4972/83

"Predial le fue aumentado para pagar anualmente en el -
"año de 1982 y ahora nuevamente, en virtud del oficio -
"impugnado se eleva nuevamente el monto del pago del --
"impuesto, basándose en unas tablas hechas sin tomar en
"consideración el terreno, sin tomar en consideración -
"los factores del mismo y totalmente violatorios del ar
"tículo 31 fracción IV de la Constitución, ya que no -
"distribuye el impuesto de manera proporcional y equita
"tiva.- Si leemos la ley que reforma diversas disposicio
"nes en materia fiscal publicada en el Diario Oficial-
"de 31 de diciembre de 1981, en su artículo 18 claramen
"te se manifiesta que cuando la Ley del Impuesto sobre-
"la Renta autorice el ajuste del costo comprobado de ad
"quisiciones y en su caso el importe de los costos com-
"probados de las adquisiciones y en su caso el importe-
"de las inversiones hechas en construcciones, mejoras y
"ampliaciones en inmuebles, se aplicará la tabla de ajus
"tes publicada en el artículo 4o. de la Ley del Impues-
"to sobre Adquisiciones de Bienes Inmuebles, pero no au
"toriza dicha aplicación para ser usada en materia pre
"dial. A mayor abundamiento el oficio impugnado mencio
"na que la tabla fue publicada en el Diario Oficial en-
"el mes de diciembre de 1981, pretendiendo que los con-
"tribuyentes deban conocer todas las disposiciones que-
"en materia fiscal se publicaron en el mes de diciembre
"de 1981, lo que demuestra también la falta de equidad-

"y la falta de fundamentación del oficio recurrido, por
"lo que el oficio impugnado, viola también los artículos
"14, 16 y 31 fracción IV constitucionales".

TERCERO.- El juez de Distrito indicado, en -
acuerdo de fecha doce de noviembre de mil novecientos--
ochenta y dos admitió la demanda en sus términos, la que
quedó registrada con el número 1674/82 y solicitó los in-
formes justificados a las autoridades responsables. Tra-
mitado el juicio, con fecha veinticinco de enero de mil-
novecientos ochenta y tres dictó resolución que otorgó -
el amparo solicitado conforme a las siguientes considera-
ciones: "III.- Son fundados los anteriores conceptos de-
"violación. En efecto, en el primero de ellos, se aduce-
"que existe violación al artículo 31 fracción IV de la -
"Constitución Federal, porque las leyes fiscales se ha--
"cen para contribuir para el gasto público de manera - -
"equitativa que dispongan las leyes y que la Ley de Ca--
"tastro es inconstitucional porque no cumple con los re-
"quisitos que prevé el citado artículo de la carta magna,
"básicamente el requisito de proporcionalidad y equidad;
"que en el caso se asigna un valor fiscal al predio de -
"su propiedad mediante la práctica de valuados de gabine
"te dándoles valores a la tierra y a las construcciones-
"sin siquiera verificar el estado de los mismos, dejando
"de analizar si es un predio plano o con pendiente, o ca-
"lle urbanizada, etc.; que, si la Ley combatida pretende



"por técnicas de gabinete por el simple capricho de una
"autoridad fijar un valor catastral de un inmueble sin-
"antes haber hecho una verificación de sus característi-
"cas de urbanismo y demás servicios es claro que dicha-
"ley no puede cumplir con el pretendido requisito de -
"proporcionalidad y equidad. Le asiste razón a la que-
"josa, porque los artículos 14, 35 y 46, de las refor--
"mas de la Ley de Catastro, respectivamente, en lo condu-
"cente, dicen: "14.- Para efectos de catastro se consi-
"dera: I.- Valor catastral, el que fije a cada predio -
"la Dirección de Catastro, ya sea que lo obtenga median-
"te los procedimientos de catastración técnica o por me-
"dio de estimaciones de carácter administrativo o de ga-
"binete.- En todo caso el valor catastral deberá aproxi-
"marse lo más posible al valor comercial que el predio-
"correspondiente fuese susceptible de tener en la época
"en que se realice su valuación...". "35.- La valuación
"catastral de los predios catastrados o no, será practi-
"cada por la Dirección de Catastro". "46.- En aquéllos-
"casos en que no se pueda determinar el valor catastral
"por falta de elementos de catastración técnica necesar-
"ios. La Dirección de Catastro estimará provisionalmen-
"te los valores fiscales, mediante la práctica de ava-
"lúos de gabinete asignando valores a la tierra y a las
"construcciones lo más aproximado posible al valor comer-
"cial de la tierra y de la construcción...". En la espe-

"de la impugnación de las leyes citadas la basa la que
"josa en actos concretos de aplicación, consistentes en
"el oficio que le dirigió el Director de Catastro, de -
"la Secretaría de Finanzas, del Estado de México, el -
"veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y dos,
"en donde se le hace saber que a partir del mes de agos-
"to de ese año el valor catastral asignado al inmueble -
"de su propiedad, se ajusta de acuerdo a la tabla que --
"se contiene, de manera que el cálculo para el pago del--
"impuesto predial deberá efectuarse tomando como base el
"nuevo valor asignado, de ahí que si el valor catastral-
"vigente de su predio, fue asignado entre los años de -
"1974 a 1980, se le aplicará el factor de ajuste que ahí
"se señala. Del orden de ideas antes expuesto se advier-
"te que la ley combatida en cuanto a las reformas aludi-
"das es violatoria del principio de legalidad en materia
"tributaria, claramente establecida en el artículo 31 --
"fracción IV, de la Constitución Federal, que, entre --
"otras cosas, expresa; que los mexicanos deben contribuir
"para los gastos públicos en la manera proporcional y -
"equitativa que dispongan las leyes, luego entonces de -
"acuerdo con la fracción y artículos citados anteriormen
"te, para la validez constitucional de un impuesto se ne
"quiere la satisfacción de tres requisitos fundamenta- -
"les: que sea establecido por la Ley; que sea proporcio-
"nal y equitativo y por último, que se destine a los gas



A. R. 4972/83

"tos públicos, si llegase a faltar alguno de estos tres
"requisitos necesariamente el impuesto será contrario -
"a lo estatuido por la Constitución federal. Pues bien,
"el hecho de que la carga tributaria de los gobernados-
"esté establecida en una Ley no sólo significa que el -
"acto creador del impuesto debe emanar del poder legis-
"lativo sino que los caracteres esenciales del impuesto,
"la forma, contenido y alcance de la obligación tributa-
"ria estén consignados de manera expresa en la Ley, de-
"tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de-
"las autoridades exactoras y no le quede otra cosa sino
"aplicar las disposiciones dictadas con anterioridad, -
"pero es el caso que las reformas a la Ley de Catastro,
"combatidas, rompen el principio de legalidad antes-
"expuesto por lo que hace al sistema de valuación de pre-
"dios que establece para los efectos del impuesto pre-
"dial, tomando en cuenta que la fracción I del artículo
"14 y el 4º de la ley en cita, previenen que para los -
"efectos del catastro se considera valor catastral el -
"que da a cada predio la Dirección de Catastro, permi-
"tiendo la obtención de tal valor aun por estimaciones-
"administrativas o práctica de avalúos de gabinete, sin
"estatuir bases, ni fórmulas, ni alcances, para la de-
"terminación del impuesto de referencia, constatándose-
"que del oficio dirigido a la quejosa antes mencionado-
"se le da a conocer el nuevo valor catastral de su in-

"mueble sin existir previo avalúo del mismo por parte -
"de peritos valuadores de la propia Dirección de Catas-
"tro, aplicándosele al causante nuevos valores y aumen-
"tando el valor catastral de su predio y por consiguien-
"te la cantidad en el pago del impuesto predial, sirvien-
"do como base para ello una tabla factor de ajuste y el-
"nuevo valor asignado dependerá únicamente de la última-
"época o año en que se practicó el avalúo suficiente pa-
"ra situar al quejoso en la tabla de un factor de ajuste
"elaborado con técnicas de gabinete, que a su vez lo remi-
"tirá al pago del impuesto predial de acuerdo al tanto -
"al millar que estatuye el artículo 5o., reformado, de -
"la Ley de Hacienda del Estado de México (ocho al millar
"si el valor catastral no excede de trescientos mil; diez
"al millar si excede pero no de un millón, etc.), lo que
"pone de relieve que la Ley impugnada en sus reformas --
"deja en manos de la autoridad exactora fijar a su dis-
"creción el valor catastral de los predios y en conse- -
"cuencia la determinación de la base gravable del impues-
"to predial al establecer una tasa ó tarifa progresiva--
"de ajuste en relación con el valor catastral, pero, se-
"insiste, no previo avalúo practicado por peritos, sino-
"tomando en cuenta el tiempo o año en que se efectuó el-
"último avalúo catastral, el cual no puede determinar por
"sí solo y de ningún modo que por ésta simple circunstan-
"cia pueda quedar encuadrado el valor catastral actual en



A. R. 4972/83

"una tarifa de ajuste porque ello contraviene con la —
"igualdad proporcional puesto que pueden existir inmue-
"bles que estando ubicados en el mismo renglón consis-
"ten en habitacional, social, residencial campestre, etc.,
"y cuyos predios no han sufrido modificación alguna en-
"su valor, respecto de aquéllos en que sí se ~~ya~~ incremen-
"tado dicho valor, por mejoras al mismo, o por circunstan-
"cias ajenas y sin embargo como fueron valuados en la mis-
"ma época deberán cubrirse las mismas cantidades de impues-
"to predial, lo que pugna con la igualdad proporcional de
"todo impuesto, por ello las reformas a la Ley de Catas-
"tro en cuanto a sus artículos 14 fracción I y 46, resul-
"tan inconstitucionales porque en ellos se plasman ava-
"lúos catastrales de gabinete, contraviniendo con la garan-
"tía de legalidad estatuida en los artículos 31 fracción-
"IV, 14 y 16 de la Constitución Federal, por lo que debe-
"concederse el amparo y la protección de la Justicia Fede-
"ral a la quejosa".

CUARTO.- Inconformes con la sentencia citada la-
Legislatura del Estado de México, el gobernador, el secre-
tario de Gobierno, el secretario de Finanzas y el direc-
tor de Catastro de ese estado, interpusieron recursos de -
revisión. En acuerdo de fecha veintidós de marzo de mil-
novecientos ochenta y cuatro el presidente de esta Segun-
da Sala admitió los recursos interpuestos por la Legisla-
tura y por el gobernador del Estado de México y desechó -

A. R. 4972/83

el que hicieron valer los secretarios de Gobierno y de Finanzas y el director de Catastro del Estado de México.

El agente del Ministerio Público federal de la adscripción, en su pedimento respectivo, solicita que se confirme la sentencia recurrida.

El acuerdo por el que se turnaron los presentes autos al ministro ponente es de fecha dos de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro, que se notificó en lista de siete de agosto del mismo año.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Es competente esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del presente negocio, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103, fracción I, y 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución general de la República, 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que la sentencia que se recurre fue dictada por juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de garantías en el que se reclama la Ley de Catastro del estado de México.

SEGUNDO.- Los recurrentes hacen valer iguales agravios que dicen a la letra: "I.- VIOLACION DE LOS ARTICULOS 77-
"FRACCION I, 78 EN RELACION CON EL 74 FRACCION IV DE LA
"LEY DE AMPARO.- En la sentencia que se combate se hace



"una inexacta apreciación del acto reclamado a esta autoridad.- En efecto, como se desprende del punto V del escrito inicial de demanda, se configura como acto reclamado al Titular del Poder Ejecutivo el dictamien-
to de la Ley de Catastro del Estado.- En el considerando primero de ese fallo se establece que dicho acto quedó evi-
denciado con el oficio de 25 de agosto de 1982, con lo que se desvirtúa la negativa del C. Gobernador del Estado.- En el caso que nos ocupa cabe señalar que conforme a la estructura de división de poderes que configura la Constitución Federal, al Legislativo de las Entidades, le corresponde la expedición o dictamien-
to de leyes para la administración del Gobierno interior del Estado - en todos los ramos, interpretarlas, aclararlas, reformarlas o derogarlas. Con base en ese principio la H. Legislatura expidió la Ley de Catastro. No obstante ello se pretende desvirtuar esta formalidad legal en cuanto al dictamien-
to de leyes con un acto de aplicación. Tal postura es incorrecta y contraviene lo preceptuado por el artículo 77 fracción I de la Ley de Amparo, porque no se aprecia el acto reclamado tal y como fue planteado por la parte quejosa, sino que en el caso hubiese sido desvirtuada la negativa del propio Ejecutivo de no haber dictado la citada Ley de Catastro por correspon-
der ese acto al Poder Legislativo, transgrediéndose en consecuencia también lo establecido por la fracción IV-

"del artículo 74 del ordenamiento a que se hace mérito,-
"que determina la procedencia del sobreseimiento cuando-
"de las constancias de autos apareciere claramente demos-
"trado que no existo el acto reclamado.- A mayor abunda-
"miento se hace hincapié en que en la sentencia pronuncia-
"da en este juicio, no se hace mayor consideración sobre-
"el particular, ni se formula razonamiento alguno respec-
"to de este planteamiento.- II.- VIOLACION DE LOS ARTICU-
"LOS 76, 77 y 78 DE LA LEY DE AMPARO EN RELACION CON EL -
"73 FRACCIONES VI, XV, XIV Y XVIII, ASI COMO FRACCION
"III DEL 74.- La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación
"ha sustentado el criterio de que los Jueces de Distrito-
"deben analizar aun de oficio las causales de improceden-
"cia que aparecieren en el trámite de los juicios de ampa-
"ro.- En la sentencia cuestionada se omite hacer análisis
"de las causales de improcedencia que operan en este asun-
"to, ya que no se hace ninguna consideración o razonamien-
"to al respecto.- Se combate en este juicio el dictamien-
"to de la Ley de Catastro del Estado. Tal ordenamiento -
"por su sola expedición no causa perjuicio al quejoso ni-
"personal ni directo, máxime que en los conceptos de vio-
"lación no se alude en particular a ningún precepto de -
"tal ordenamiento que se le hubiese aplicado a dicha parte
"agraviada.- Por otro lado se hace notar que la Ley de Ca-
"tastro que se impugnó, se expidió en el año de 1971 y con
"apoyo en sus preceptos se fijó el valor catastral a la -



"propiedad inmueble. Consecuentemente al haber aceptado
"tácitamente la aplicación de ese ordenamiento desde la-
"fecha indicada, la multicitada quejosa, resulta patente
"que tácitamente existen manifestaciones de voluntad que
"entrañan consentimiento en dicha ley.- La H. ~~Suprema Cor~~
"te ha sustentado el criterio de que es improcedente el-
"amparo contra leyes cuando existe sometimiento a sus -
"disposiciones y que tal consentimiento no sólo puede -
"presentarse cuando se impugne oportunamente el primer -
"acto de aplicación que realiza la autoridad para apli-
"carla a determinado particular, sino también aparece -
"cuando la persona de manera espontánea realiza actos --
"que se apoyan en esa ley.- En otro orden de ideas, cabe
"señalar que la quejosa no expresa conceptos de viola- -
"ción suficientes en relación con la supuesta inconstitu-
"cionalidad de la Ley de Catastro, ya que los que expresa
"no pueden tenerse como tales, supuesto que solamente in-
"voa la falta de proporcionalidad y equidad a que se re-
"fiere la fracción IV del artículo 31 de la Constitución
"Federal. De la lectura de tal concepto de violación se
"infiere la circunstancia de que no se consigna en forma
"específica o concreta ningún artículo de la Ley de Ca-
"tastro que se considere violatorio del precepto consti-
"tucional invocado, sino que solamente se limita a cues-
"tionar que el valor catastral asignado a su predio no -
"se ajusta a los términos del citado artículo 31 consti-

"tucional.- Independientemente de lo expuesto y como se-
"ha venido reiterando, la Ley de Catastro no tiene el ca-
"rácter de Ordenamiento Fiscal o tributario al no esta-
"blecer ningún gravamen fiscal ni señala bases para su -
"liquidación. Por esas razones el Juez a quo, estuvo en
"la imposibilidad para conocer y resolver la constitucio-
"nalidad o inconstitucionalidad de la ley impugnada, no-
"obstante ello omite, como se ha expresado con anteriori-
"dad hacer consideración alguna sobre esa causal de im-
"procedencia y entra directamente al estudio del fondo -
"del amparo con violación además de los preceptos invoca-
"dos de la Tesis 114 que aparece a fojas 357, cuarta par-
"te del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación-
"que consigna que si en la demanda se omite expresar con-
"ceptos de violación o si no se hacen razonamientos pre-
"cisos, tales elementos no constituyen la expresión de -
"conceptos de violación prevenidos por la fracción V del
"artículo 116 de la Ley de Amparo.- En el caso es operan-
"te la causal de improcedencia a que se refiere la frac-
"ción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, no obstante
"en la sentencia impugnada se omite el estudio de la mis-
"ma, de ello aparecen demostradas dos premisas que son -
"las de que en ningún momento la quejosa acreditó ser -
"propietaria del inmueble motivo de la recatastración pro-
"visional y en segundo lugar que la ley combatida sólo -
"contiene lineamientos, requisitos y procedimientos sobre



"recatastración, pero de una manera general sin involu-
"crar casos específicos y concretos de aplicación a la-
"quejosa, máxime que tampoco indica cuál de los precep-
"tos que contienen esos ordenamientos es violatoria de-
"sus garantías individuales, por haberle sido aplicado.-
"Sobre este aspecto y bajo otro punto de vista, cabe -
"mencionar que también opera dicha causal de improceden-
"cia, porque la quejosa no reclamó violaciones directas
"a la Constitución sobre la Ley de Catastro, sino sola-
"mente en forma indirecta a la misma como resultado de-
"la notificación de nuevo valor catastral fijado a la -
"propiedad inmueble.- Finalmente y en lo que hace a es-
"te agravio, como quiera que en la Demanda de Garantías
"no se señaló expresamente a la H. Legislatura como --
"quien dictó la Ley de Catastro, sino exclusivamente co-
"mo quien la sancionó, que es un acto distinto al rela-
"tivo al proceso legislativo que corresponde al citado-
"Poder Legislativo, se está en imposibilidad de que el-
"Juez hubiese podido conocer la constitucionalidad o in-
"constitucionalidad de esa ley combatida.- Nuestro más-
"alto Tribunal ha establecido en diversas Tesis de Ju-
"risprudencia entre las que se puede citar la marcada -
"con el número 65, visible a fojas 162 del Apéndice al-
"Semanario Judicial de la Federación, Compilación del -
"año de 1975, Ediciones Mayo, que cuando se impugna la-
"inconstitucionalidad de una ley al través de los actos

"de su aplicación, sin señalar como autoridad responsa—
"ble al Congreso que la haya expedido, procede sobreseer,
"porque no obstante que en los conceptos de violación se
"impugne la constitucionalidad de una ley, no puede estu
"diarse dicha impugnación, puesto que si la parte quejo—
"sa no señala como responsables a las autoridades que ex
"pidieron y promulgaron la ley, consecuentemente dichas—
"autoridades no fueron llamadas a juicio de amparo para—
"ser oídas.— De lo anteriormente expuesto se infiere --
"que aun cuando se señaló a la Legislatura y al Ejecuti—
"vo del Estado como autoridades responsables, los actos—
"reclamados que se les atribuyen a los mismos, son de --
"otra naturaleza, supuesto que como se ha reiterado al --
"Ejecutivo del Estado se le reclama el dictamien^{to} de la
"Ley de Catastro y a la Legislatura la sanción a ese or—
"denamiento, actos que de ninguna manera son de sus atri—
"buciones, porque el citado Ejecutivo no está facultado—
"para expedir o dictar leyes por corresponder a la segun—
"da de las autoridades mencionadas, además de que así se
"desprende de la propia ley que fue expedida por la H. --
"LXIV legislatura con fecha 31 de diciembre de 1970.— En
"resumen, la sentencia que se recurre causa agravios a --
"esta representación por no haber analizado aun de oficio
"las causales de improcedencia a que se hace mérito.— --
"III.— VIOLACION DE LOS ARTICULOS 77 y 78 DE LA LEY DE --
"AMPARO, EN RELACION CON EL ARTICULO 222 DEL CODIGO FEDE



"RAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- La sentencia que se con-
"bate es violatorio de los preceptos indicados, porque -
"el juez del conocimiento confunde la aplicación de la -
"fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal,
"que establece el principio de proporcionalidad y equi-
"dad en las contribuciones, respecto de la Ley de Catas-
"tro impugnada, ya que este ordenamiento ^A acuerda las
"disposiciones legales, la doctrina y la jurisprudencia-
"no tiene el carácter de Ley Tributaria ^C porque no con-
"tiene la fijación de impuestos, derechos, productos o -
"aprovechamientos, ni señala bases para la liquidación de
"los mismos.- El precepto constitucional aludido rige ex
"clusivamente en cuanto a ^E contribuciones pero no en lo -
"que se refiere a la fijación de valores a la propiedad-
"inmueble, que es la que ^E se configura en la Ley de Catas-
"tro del Estado.- ^A este respecto se hace notar que el -
"artículo 4o. del Código Fiscal de la Entidad establece-
"cuáles deben considerarse como Leyes Fiscales del Estado
"y no incluye a la Ley de Catastro, máxime que este orde-
"namiento, como se ha expresado no contiene disposicio-
"nes de orden tributario. Además a las leyes tributarias
"por su naturaleza se caracterizan por contener normas -
"que establecen cargas a los particulares y en el caso -
"de la Ley de Catastro solamente consigna normas de li-
"neamientos, procedimientos y métodos para la valuación-
"de la propiedad inmueble, independientemente de que tal

A. R. 4972/83

"valor se aplique o no para fijar contribuciones.- La Ha
"cienda Pública Estatal se compone de los impuestos, dere
"chos, productos y aprovechamientos que se contemplan en
"la Ley de Hacienda, en la Ley de Ingresos y otros orde
"namientos de este tipo y a ellos exclusivamente se re
"fiere la fracción IV del artículo 31 de la Constitución
"Federal, pero no en sí a la Ley de Catastro.- Por tal -
"motivo no puede argumentar que es anticonstitucional es
"ta última por falta de proporcionalidad y equidad.- En
"los considerandos de la sentencia recurrida, de una ma
"nera general se expresa que son fundados los conceptos
"de violación, sin analizar los presupuestos que se han
"referido, confundiendo la supuesta procedencia del am
"paro en contra de la inconstitucionalidad de la Ley de
"Catastro con la notificación del valor provisional emi
"tido por la Dirección de Catastro y además substituyén
"dose al juzgador en la parte quejosa, supliendo la de
"ficiencia de la quejosa que es inoperante en materia ad
"ministrativa y en cuanto a constitucionalidad de leyes
"por ser de estricto derecho y no estarse en el caso de
"excepción por no referirse a la materia agraria, labo
"ral o penal, violándose con ello también a contrario sen
"su el artículo 76 de la Ley de Amparo, porque no se es
"tá en el caso de suplir la deficiencia de la queja cuan
"do un acto reclamado se funde en leyes declaradas incons
"titucionales por la Jurisprudencia de la H. Suprema Cor-



"te de Justicia de la Nación, al invocar los artículos -
"14, 35 y 46 de reformas a la Ley de Catastro, sin que -
"la quejosa los hubiese mencionado siquiera en los con-
"ceptos de violación y mucho menos que hubiese expresado
"alguna consideración o razonamiento sobre el particular.
"De la misma manera invoca artículos de la Ley de Hacienda
"de la Entidad para apoyar su consideración sin que -
"tampoco la quejosa los haya mencionado como invocación-
"y fundamentación tendiente a demostrar una supuesta in-
"constitucionalidad de la Ley de Catastro.- Es decir que
"el juez a quo en defecto de la quejosa, incluso trans-
"cribe preceptos de la Ley de Catastro y Ley de Hacienda
"de la Entidad, sin que le esté permitido abundar o - -
"substituirse en argumentos que no han sido expuestos -
"por las partes, para apoyar su resolución.- El artículo
"222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, sus-
"tenta el principio de la congruencia en las sentencias-
"que se dicten a fin de que se resuelvan con toda preci-
"sión los puntos sujetos a la consideración del tribu- -
"nal, haciendo relación sucinta de las cuestiones plan-
"teadas y de las pruebas rendidas, así como de las consi-
"deraciones jurídicas aplicables tanto legales como doc-
"trinarias.- Del mismo tenor son los artículos 77 y 78 -
"de la Ley de Amparo, que establecen la obligación del -
"juzgador de hacer una fijación clara y precisa del acto
"o actos reclamados y la apreciación de las pruebas con-

"ducentes para tenerlas o no por demostradas; los funda-
"mentos legales en que se apoyan para declarar la consti-
"tucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;
"que se apreciará así tal y como aparezca probado ante -
"la autoridad responsable y que sólo se tomarán en cuen-
"ta las pruebas que justifiquen la existencia de tales -
"actos y su constitucionalidad o inconstitucionalidad y-
"que de ninguna manera podrá cambiar los hechos o concep-
"tos de violación expuestos en la demanda.- La sentencia
"impugnada adolece de tales presupuestos porque no es -
"congruente; no se aprecian los actos tal y como fueron-
"planteados y como fueron demostrados; porque no existe-
"prueba a cargo de la quejosa que demuestre la inconsti-
"tucionalidad de la ley que se impugna; porque se intro-
"ducen otros razonamientos y fundamentos legales que no-
"fueron invocados por la multicitada quejosa y finalmen-
"te menciona reformas a la Ley de Catastro en cuanto a -
"sus artículos 14 fracción I y 46 que expresa resultan -
"inconstitucionales, no obstante que en los conceptos de
"violación en ningún momento se invocan o se alude a -
"los mismos.- IV.- VIOLACION DE LOS ARTICULOS 77 y 78 DE
"LA LEY DE AMPARO.- El juez a quo, indica que le asiste-
"la razón a la quejosa porque los artículos 14, 35 y 46-
"de las reformas a la Ley de Catastro, son violatorias -
"del principio de legalidad en materia tributaria claramen-
"te establecida en el artículo 31 fracción IV de la Cong



"titución Federal, que entre otras cosas expresa que los
"mexicanos deben contribuir para los gastos públicos en-
"la manera proporcional y equitativa que dispongan las -
"leyes. Que la ley impugnada en sus reformas deja en ma-
"nos de la autoridad exactora, fijar a su discreción el-
"valor catastral de los predios y en consecuencia la de-
"terminación de la base gravable del impuesto predial al
"establecer una tasa o tarifa progresiva de ajuste en re-
"lación con el valor catastral pero no previo el avalúo-
"practicado por peritos, sino tomando en cuenta el tiem-
"po o año en que se efectuó el último avalúo catastral,-
"lo cual no puede determinarse por sí solo y de ningún mo-
"do que por esta simple circunstancia pueda quedar encu-
"drado el valor catastral actual en una tarifa de ajuste
"porque ello contraviene con la igualdad proporcional.--
"Finalmente, que las reformas a la Ley de Catastro en --
"cuanto a sus artículos 14 y 46 resultan inconstitucion-
"les porque en ellas se plasman avalúos catastrales de -
"gabinete, contraviniendo con la garantía de legalidad -
"establecida en los artículos 31 fracción IV, 14 y 16 de -
"la Constitución Federal, por lo que debe concederse el-
"amparo y la protección de la Justicia Federal a la que-
"josa.- Son notoriamente incongruentes e inexactos las -
"consideraciones expuestas.- Porque se invocan artículos
"de la Ley de Catastro y Ley de Hacienda del Estado que -
"no se contemplan en los conceptos de violación y además

"porque se habla de reformas a dicha Ley de Catastro que
"no constituyen el acto reclamado.- Por otra parte, la H.
"Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el
"criterio de que el tributo conforme a lo dispuesto por-
"la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Fede-
"ral, debe contener tres requisitos fundamentales: que -
"sea proporcional; que sea equitativo; que se destine al
"pago de los gastos públicos.- Que un tributo sea propor-
"cional significa que comprenda por igual, de la misma -
"manera a todos aquellos individuos que se encuentren co-
"locados en la misma situación o circunstancia.- Que sea
"equitativo significa que el impuesto del tributo sea el
"mismo para todos los comprendidos en la misma situación.
"El Código Fiscal del Estado en su artículo 4o. determi-
"na cuáles son las Leyes Fiscales, incluyendo al propio-
"Código, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos,-
"la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Hacienda del -
"Estado y los demás Ordenamientos que contengan disposi-
"ciones de orden hacendario.- Las Leyes Fiscales se ca-
"racterizan por contener normas de derecho tributario -
"que establecen cargas a los particulares.- Cargas tribu-
"tarias son los impuestos, derechos, productos y aprove-
"chamientos que establecen las leyes.- La Hacienda Públi-
"ca Estatal se compone de las contribuciones a que se ha-
"ce mérito en el apartado que antecede.- En los términos
"aludidos, se determina la naturaleza, clasificación y -



"objetivo de las Leyes Tributarias en el Estado.- La Ley
"de Catastro contiene normas de concepto de lo que se -
"considera Catastro, señalando que es el inventario de-
"la propiedad raíz en el estado, estructurado por el -
"conjunto de registro o padrones fiscales o de cualquier
"otra naturaleza inherente a la propiedad raíz en que se
"contengan los planos generales y parciales relativos a
"esa propiedad y los datos particulares de cada predio.-
"Los objetivos de ese ordenamiento conforme al artículo-
"3o. son los de describir, valorar e inscribir en el Pa-
"drón de Catastro la propiedad raíz rústica o urbana; in-
"formar en la planificación con el propósito de tener --
"control exacto de la propiedad raíz y auxiliar en el des-
"linde y descripción de los perímetros divisorios entre-
"los distritos y municipios entre sí.- En otras palabras,
"la Ley de Catastro es una legislación que busca según su
"objetivo, describir la propiedad, señalar colindancias,
"valorar e inscribir en el Padrón de Catastro la propie-
"dad raíz urbana y rústica, así como informar y auxiliar
"en la planificación y registro los cambios que se reali-
"cen en la propiedad.- De lo anterior se advierte que no
"contiene ningún dispositivo o norma que fije tributos,-
"ya sea por vía de impuestos, derechos, productos o apro-
"vechamientos; tampoco fija cuotas relacionadas con es-
"tos conceptos, ni señala bases para su liquidación.- De
"esa manera, se llega al conocimiento de que la Ley de -

"Catastro no está vinculada a los principios y requisitos que contiene la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, siendo por ende errónea la consideración del juez que se contiene en el fallo que se recurre.- Aun en el supuesto no concedido de que se estimase a la Ley de Catastro del Estado como un ordenamiento tributario, de todas formas con el acto de aplicación consistente en la notificación de nuevo valor a la propiedad inmueble con base en avalúo catastral de gabinete, no se contraviene lo preceptuado por la fracción IV del artículo 31 de la Ley de Amparo.- La apreciación del juez a quo en el sentido de que se fija infundadamente el valor catastral por no realizarse por medio de avalúo practicado por Peritos, sino tomando el tiempo o año en que se efectúe el último avalúo catastral, es inexacta porque precisamente se realiza en estudios de gabinete, aproximándose lo más posible al valor comercial y en estos casos se toma en cuenta el valor de la tierra, de las construcciones, zona de ubicación, servicios públicos y otros elementos fundamentales. Asimismo tal avalúo no es definitivo, supuesto que tiene el carácter de provisional y por ende está sujeto a modificación o ratificación en su caso.- Aun en esos supuestos, los particulares están en aptitud de ejercitar los medios de defensa o recursos que contempla la propia Ley de Catastro para pedir la modificación de los ava-



"lúos.- Finalmente se hace hincapié en que en última instancia reúne los presupuestos de proporcionalidad y --
"equidad al comprender por igual, de la misma manera a--
"todos aquéllas personas que se encuentran colocadas en--
"la misma situación y que el impacto del valor A la pro-
"piedad inmueble es el mismo para los comprendidos en tal
"situación.- Por todo lo antes expuesto resulta incues-
"tionable que la sentencia que se requiere irroga agra-
"vios a esta representación, por lo que debe revocarse--
"la misma y en su lugar decretar el sobreseimiento del-
"juicio y la negativa del amparo".

TERCERO.- Los agravios primero y segundo, -
en los que se aducen diversas causales de improceden-
cia son infundados.

Es cierto que al Poder Ejecutivo del estado no le corresponde dictar las leyes, sino sancionarlas y promulgarlas. No obstante lo anterior debe decirse que el juez de Distrito sí está facultado para, sin -
cambiar los hechos planteados en la demanda, determi-
nar y resolver la cuestión efectivamente planteada, de
tal manera que si en el caso a estudio no se señala co-
mo única autoridad que intervino en el proceso legisla-
tivo al gobernador del estado de México, sino también-
a la Legislatura del estado, la circunstancia de que -
se reclamara de la primera el "dictamen" de la ley-
y de la segunda su sanción, no puede llevar a concluir

que debe sobreseerse en el juicio por inexistencia de -- dichos actos, máxime si se toma en consideración que las leyes no requieren de prueba.

Por otra parte, la quejosa no combatió la Ley de Catastro como autoaplicativa, sino con base en un acto de ejecución, motivo por el cual resulta inatendible lo aducido en el sentido de que la sola expedición de la ley no le causa perjuicio.

El hecho de que en la demanda de amparo no se citen los preceptos de la Ley de Catastro del estado de México que se estiman inconstitucionales no determina la improcedencia del juicio, pues como ya se dijo con anterioridad el a quo pueda, mediante el examen conjunto de los conceptos de violación y demás razonamientos de las partes, resolver la cuestión efectivamente planteada, -- siempre y cuando no cambia los hechos expuestos en la demanda; por tanto, si en el escrito de amparo se aduce que la ley impugnada es inconstitucional porque permite la -- práctica de avalúos de gabinete, resulta evidente que el juez de Distrito pudo hacer referencia a los artículos -- 14 y 46 de la ley, que son los que establecen dicho sistema de valuación catastral.

Aun cuando es cierto que la promovente manifestó que en el año de mil novecientos ochenta y dos fue modificado el impuesto predial a cubrir por su inmueble, no especifica cuál fue el sistema de valuación que se si



A. R. 4972/83

guió para ello, ni en autos está acreditado, de manera-- que no puede decirse que haya consentido el sistema de -- avalúos de gabinete.

La posibilidad de que los conceptos de violación aducidos para demostrar la inconstitucionalidad de la ley se estimen insuficientes no puede llevar a sobreseer en el juicio, puesto que es el análisis de los conceptos de violación, que sólo puede realizarse ante la-- inexistencia de causales de improcedencia, lo que determina el que se estimen jurídicamente ineficaces para otorgar el amparo solicitado.

Es inexacto que la promovente deba acreditar ser propietaria del bien objeto de la recatastración a fin de que pueda estimarse que tiene interés jurídico en el amparo, pues el oficio fechado el veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y dos (fojas 11 a 13 de autos), se encuentra dirigido a Inversiones Orión, sociedad anónima, como propietaria del [REDACTED]

[REDACTED] Razón por la cual si es precisamente a esa persona a la que se requiere el pago del impuesto predial porque de acuerdo con los registros de las autoridades catastrales es propietaria del inmueble cuyo avalúo se reclama, es indudable que sí se afecta su interés jurídico, sin que sea necesario que se acredite la propiedad del bien mediante otros documentos; en consecuencia, no se surte-

la causal de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 73, de la Ley de Amparo.

Tampoco se puede estimar que opera dicha causal porque, según aducen las recurrentes, no se reclaman violaciones directas a la Constitución, pues el interés jurídico de la promovente no depende de la correcta o incorrecta formulación de los conceptos de violación.

En las relacionadas condiciones, al ser infundadas las causales de improcedencia invocadas por las recurrentes y no existir, a juicio de esta Sala, alguna otra que deba hacerse valer de oficio, se procederá a estudiar los agravios aducidos en relación con el otorgamiento del amparo solicitado.

QUINTO.- Los restantes agravios hechos valer son jurídicamente ineficaces para revocar o modificar la sentencia recurrida.

Es inexacto que la Ley de Catastro del estado de México no pueda violar lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución por contener únicamente lineamientos y bases para la determinación del valor catastral. En efecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Hacienda del estado de México ese valor catastral es la base para determinar el monto del impuesto, de tal forma que sí puede infringir el principio que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal, conforme al cual la ley que establece el tributo



A. R. 4972/83

debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria; es decir, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, el objeto, la base y la cantidad de la prestación, de tal modo que a las autoridades exactoras no les quede ningún margen de discrecionalidad en cuanto a su determinación, sino que su función se constriña a aplicar a los casos concretos las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad por el poder legislativo.

Los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del estado de México, vigentes en la época de emisión del acto de aplicación reclamado establecen lo siguiente:

"ARTICULO 14.- Para efectos del catastro se -
"considera:

"I.- Valor catastral, el que fije a cada predio la Dirección de Catastro, ya sea que lo obtenga mediante los procedimientos de catastración técnica o por medio de estimaciones de carácter administrativo o de gabinete. En todo caso el valor catastral deberá aproximarse lo más posible al valor comercial que el predio correspondiente fuese susceptible de tener en la época en que se realice su valuación".

"ARTICULO 46.- En aquellos casos en que no se pueda determinar el valor catastral por falta de elementos de catastración técnica necesarios, la Dirección de

"Catastro estimará provisionalmente los valores fiscales, mediante la práctica de avalúos de gabinete asignando - valores a la tierra y a las construcciones lo más aproximado posible al valor comercial de la tierra y de la construcción, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 38, 39 y 40 de este ordenamiento y a los instructivos que para tal efecto apruebe el Ejecutivo del Estado.

"Las construcciones especiales que escapen a los valores unitarios contenidos en los instructivos correspondientes deberán valuarse atendiendo a los costos de reconstrucción o edificación en la fecha del avalúo...".

Ahora bien, los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Catastro establecen lo siguiente:

"ARTICULO 38.- Al fijar los valores unitarios para los diferentes tipos de construcción, se observarán las siguientes reglas:

"I.- Se harán clasificaciones de tipos de edificaciones, tomando en consideración la clase de materiales aplicados en su construcción, la calidad de la obra de mano, tiempo de haberse construido y el estado de conservación.

"II.- Se fijará el valor unitario de construcción con base en lo señalado en la fracción anterior y en los estudios técnicos que realice la Dirección de Catastro".

"ARTICULO 39.- Los valores unitarios para los



A. R. 4972/83

"predios rústicos, deberán atender al tipo o clase de -
"tierra, calidad, ubicación, vías de comunicación, con-
"diciones hidrológicas y otras características que los-
"influyan.

"En el caso de zonas rústicas destinadas a -
"la explotación de recursos minerales o de explotacio-
"nes mineras y metalúrgicas, la determinación de los va-
"lores unitarios se hará tomando en consideración los -
"señalamientos, especificaciones y limitaciones que al-
"efecto prevengan las leyes federales sobre la materia.

"En el caso de las zonas rústicas en que domi-
"nen los predios boscosos, no deberán tomarse en consi-
"deración criterios derivados de la explotación forestal-
"tal, sino seguirse las normas técnicas de catastración
"y valuación sin prescindir de lo dispuesto en el párra-
"fo anterior".

"ARTICULO 40.- Para la valuación de cada pre-
"dio con o sin construcción, se tomarán como base los va-
"lores unitarios y se aplicarán éstos de acuerdo con los
"instructivos correspondientes".

Del análisis conjunto de los preceptos invoca-
dos se advierte que facultan a la Dirección de Catastro
para fixar el valor catastral de un predio mediante ava-
luos de gabinete, con base en clasificaciones generales
de tipos de edificaciones y los instructivos que apruebe
el ejecutivo, de manera que se deja al arbitrio de la -

autoridad administrativa la fijación del valor catastral de los predios, que constituye uno de los elementos característicos y fundamentales del impuesto ya que este valor catastral es la base para la fijación del impuesto predial de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Hacienda del Estado de México.

No es óbice a lo anterior lo aducido por los recurrentes en el sentido de que precisamente dicho avalúo se debe aproximar lo más posible al valor comercial, lo cual se realiza a través de estudios de gabinete en los que se toma en cuenta el valor de la tierra, de las construcciones, zona de ubicación, servicios públicos y otros elementos fundamentales.

En efecto, si bien los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México establecen que el valor catastral que se fije mediante avalúos de gabinete se deberá aproximar lo más posible al valor comercial que pudiera tener en la época en que se realice la valuación, también lo es que el último de dichos preceptos remite, para la determinación de los valores unitarios, a los artículos 38, 39 y 40 de esa ley, en los que se indica que el valor unitario se basará en clasificaciones generales que aun cuando deben tomar en cuenta la clase de materiales, calidad de la mano de obra, tiempo de haberse construido y estado de conservación, excluyen la posibilidad de que se practiquen avalúos individuales con par



participación pericial, de forma tal que se deja al arbitrio de la autoridad el señalar en cada caso concreto la fijación de valor catastral, pues bastará que le fije una determinada calidad a la construcción para que así se grave en mayor cantidad a ese predio.

Las consideraciones anteriores llevan a concluir, también, que resulta infundado el agravio que se hace valer acerca de que el a quo suplió la deficiencia de la queja, pues lo único que hizo fue interpretar en su conjunto la demanda y resolver la litis planteada a la luz de los preceptos constitucionales aplicables.

En las relacionadas condiciones procede concluir que los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México, sí resultan violatorios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede confirmar la sentencia recurrida y otorgar el amparo solicitado, sin que deba reservarse jurisdicción a un Tribunal Colegiado de Circuito en relación con el acto de aplicación combatido, ya que la inconstitucionalidad de la ley que funde el acto de aplicación, trae como consecuencia la inconstitucionalidad del acto que se apoya en esa ley.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a Inversiones Orión, sociedad anónima, contra los

A. R. 83

actos y autoridades que se precisan en el resultando primero de este fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, remítanse los autos al juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese el tomo.

Así, por unanimidad de cuatro votos lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo ponente el ministro Carlos del Río Rodríguez.

Firman los CC. presidente de la Sala, el ministro ponente y el secretario de Acuerdos de la misma que autoriza y da fe.

PRESIDENTE:

EDUARDO LANGLE MARTINEZ

PONENTE:

CARLOS DEL RÍO RODRIGUEZ

EL SECRETARIO DE ACUERDOS:

GERARDO JAIME ESCOBAR

26 SET. 1984

En Por medio de lista se
notificó la resolución anterior a las partes y al Ministerio Público
Federal. Conste.