

**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 LUNES VEINTICINCO DE MARZO DE MIL  
NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO  
MARIANO AZUELA GÜITRÓN  
JUAN DÍAZ ROMERO  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO  
GUILLERMO IBERIO ORTIZ MAYAGOITIA  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO  
JUAN NEPOMUCENO SILVA MEZA**

**AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:**

**JUVENTINO VÍCTOR CASTRO Y CASTRO  
HUMBERTO ROMÁN PALACIOS**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública. En atención a que con anticipación, se les distribuyó la copia del acta y dada su extensión, si no tienen observación que hacer los señores Ministros, se consulta en votación económica ¿se aprueba?

**APROBADA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 1282/94, PROMOVIDO POR ALEJANDRO MURRIETA SALGADO CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LAS LEYES NÚMEROS 14 Y 40 BIS, QUE REGLAMENTAN LA VENTA, DISTRIBUCIÓN, CONSUMO DE CERVEZA Y DE ALCOHOL Y BEBIDAS DE ALTO CONTENIDO ALCOHÓLICO EN EL ESTADO, Y ARTÍCULO 302, INCISO A), FRACCIONES I Y II, E INCISO B), FRACCIONES II Y XII DE LA LEY DE HACIENDA, TODAS DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA.**

La ponencia es del señor Ministro Juan N. Silva Meza y en ella se propone: Confirmar la sentencia recurrida y conceder al amparo al quejoso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El proyecto se pone a consideración de los señores Ministros. Señor Ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, señor Presidente. Yo quisiera, en principio, ofrecer una disculpa a los señores Ministros, en tanto que por una falla en mi ponencia, una vez que nos impusimos de las observaciones del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, a partir de la versión taquigráfica, hicimos algunas modificaciones en el proyecto, el cual di instrucciones de que se enviara a la Secretaría General para que se distribuyera el pasado viernes, lo cual no fue así, de esta suerte, yo solicitaría que el asunto continuara aplazado, ya para verificar esta

distribución en los nuevos términos, en los cuales se ha reforzado el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si no hay observaciones de los señores Ministros, se aplaza este proyecto para la siguiente sesión.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 365/95, PROMOVIDO POR CELINA CANTÚ DE VILLAREAL Y COAGRAVIADA, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE NUEVO LEÓN Y OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DEL DECRETO NÚMERO 308, POR EL QUE SE APRUEBA EL PROYECTO DE EJECUCIÓN DE OBRAS “INTEGRACIÓN URBANA SAN AGUSTÍN-VALLE ORIENTE-MONTERREY SUR”, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA LOCALIDAD EL DE 1994.**

La ponencia es del señor Ministro Juan Díaz Romero, y en ella se propone: Modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio en relación con los actos reclamados del Congreso del Estado de Nuevo León, Gobernador, Secretario General de Gobierno, Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Director de Ingresos, Subtesorero del Municipio de San Pedro Garza García, todos de la citada entidad, consistentes en la expedición, promulgación, refrendo y publicación de los artículos 3°, 5° y 6°, en las partes precisadas en el considerando Cuarto de la resolución, el Decreto número 308 por el que se aprueba el proyecto de ejecución de obras integración urbana San Agustín Valle Oriente-Monterrey Sur, y con esa salvedad conceder el amparo a las quejas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El proyecto se somete a la consideración de los señores Ministros. Señor Ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias, señor Presidente, la vez pasada que sometí a la consideración de este H. Pleno este proyecto, que fue el catorce de los corrientes, mereció algunas observaciones muy importantes del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, y el señor Ministro Góngora Pimentel pidió el aplazamiento del asunto para hacer alguna consideración y algún estudio especial que mucho le agradezco, seguramente ustedes ya tienen la atenta notas que se sirvió dirigirme, de acuerdo con la cual, hay algunas observaciones —repito— muy interesantes. En el supuesto de que no la hayan traído, yo voy a referirme a ella, agradeciendo e antemano al señor Ministro Góngora su bondad, porque pese al trabajo tan intenso a que estamos sometidos, todavía tiene arrestos para ponerse a estudiar estas cuestiones que interesan a todos.

El problema fundamental radica en la naturaleza del ordenamiento o del acto que se viene reclamando. Se trata de un decreto que expidió el Poder Legislativo como complementación de algunas leyes para efecto de determinar los puntos fundamentales para cobrar el tributo, relativo a las mejoras de una parte de Monterrey, de un sector de Monterrey.

Dice en la primera parte la atenta nota del señor Ministro Góngora, que antes que todo, debe advertirse que en el proyecto no existe uniformidad en la terminología que se maneja para identificar el acto reclamado, hace notar que en algunas partes se le llama de una manera y en otras de otra; en la foja dos, se habla de un Decreto número 308; en la foja tres, tercer renglón, se habla de un Decreto Ley; al final del Considerando Primero, fojas treinta y uno, se habla de un Decreto Legislativo y en la misma página treinta y uno, tercer párrafo, se habla de una Ley Estatal.

Se pregunta por qué tanta anarquía en el proyecto y que esto debía previamente ser identificado por el mismo, hace un examen muy importante sobre cuáles son las partes esenciales que deben tomarse en consideración para considerar un acto legislativo desde el punto de vista material y termina solicitando que este Pleno, antes de resolver el asunto que se discute debe decidir si es competente o no, y si se trata de un impuesto o de una contribución de mejoras o bien en uso de su facultad de atracción, conocer y resolver el asunto, pero corrigiendo los errores que menciona, sugiere, pues, que en el caso se haga la atracción por parte de este H. Pleno, a efecto de que se pueda estudiar este acto legislativo.

Hay algunos aspectos, claro que yo quisiera mencionar en cierta defensa del proyecto, porque esas distintas formas en que se le llama al acto legislativo impugnado, en realidad no provienen del proyecto en sí mismo considerado, sino que se trata de diferentes formas en que tienen, san las autoridades responsables, o sea la parte quejosa y después recurrente, de referirse a ese Decreto 308, así por ejemplo, la hoja número dos, en la transcripción del acto reclamado se alude al Decreto 308, en el número tres, en la transcripción de los antecedentes, se habla del Decreto Ley y así, en realidad en el proyecto como responsabilidad del ponente, solamente nos referimos al decreto, llamándolo Decreto Legislativo, que aparece a fojas treinta y uno, ahí si acojo la responsabilidad que se toca de llamarlo Decreto Legislativo, nos decidimos por esto, en virtud de que es un Decreto, —efectivamente— Legislativo, porque está expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, lo que dice más adelante, llamándole Ley Estatal, ya en realidad no puede ser atribuido al proyecto en sí mismo, puesto que es una

transcripción de los agravios; de todas maneras, yo considero que sí debe hacerse alguna observación al respecto.

Tengo todavía algunos aspectos de duda en el sentido de que el acto legislativo que estamos examinando no sea una ley en sentido material que tenga que ser examinado por el Honorable Pleno, en este recurso de revisión, como una competencia original, sino que tengamos necesidad de efectuar la atracción, de ejercer la facultad de atracción para examinarlo y esto lo digo, porque me parece a mí que no es tan simple la cuestión de verlo o decidirlo nada más como competencia, tiene un gran significado, una gran trascendencia para el fondo mismo de la cuestión. Generalmente, en este tipo de tributos sobre mejoras, siempre se dan sobre determinados sectores geográficos, fundamentalmente de las ciudades, si nosotros pensamos y así lo sostenemos que se trata, no de un acto legislativo, desde el punto de vista material, sino solamente formal, en realidad no estamos sentando las bases, para que, por competencia solamente ejercitemos la facultad de atracción. Yo veo que es mucho más trascendente, porque implicará que si conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución, este tributo sobre mejoras, como todo tributo, debe estar establecido no solamente en leyes o en ordenamientos generales, desde el punto de vista formal, sino también desde el punto de vista material, resultaría entonces muy difícil de encontrar la solución para que se pronunciara el Pleno, estudiando el fondo del asunto, sin llegar necesariamente a la conclusión de que todos ellos son inconstitucionales porque no tienen la doble característica de ser, desde el punto de vista formal y material, actos legislativos, lo digo en términos generales, pero además, yo veo que a fojas trece de la interesante acta que nos circula, perdón, es a fojas cuatro, dice en una parte lo siguiente, dice: "En relación con el caso concreto de ejecución de obras viales y de las obras de

urbanización, comprendidas en el proyecto de integración urbana San Agustín Valle-Oriente, Monterrey-Sur, se declara aplicable el Impuesto Sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad a que se refiere el artículo 160 y 169 al 180 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, del 41 Bis-9 al 41 Bis-26, de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León y el artículo 1° de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado”.

Yo veo que en el caso, el decreto que nos viene ocupando la atención, no es más que el conducto para la aplicación de las leyes que se mencionan aquí, de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León y la Ley de Ingresos del Municipio del Estado.

Yo veo que no puede separarse el decreto impugnado con todas estas leyes a las que, de manera forzosa y necesaria se tiene que aludir, a ello alude el quejoso en sus conceptos de violación, y a ello se alude con más profusión todavía en el desarrollo del estudio que se propone a consideración de sus Señorías; no puede pues verse por un lado el decreto y por otro lado las leyes que se vienen o se tienen necesariamente que aplicar; pero no solamente eso, yo veo que si examinamos el Decreto 308, bien puede hacerse una diferencia muy marcada entre los cuatro primeros artículos que se refieren a aspectos o propiamente individualizados o sectorizados de dónde se va a aplicar, con los otros en donde ya se dan elementos que son fundamentales para poder determinar el tributo y poderlo cobrar; dice el artículo 1° —no lo voy a leer todo, sino solamente voy a hacer alguna argumentación, una breve sinopsis—: “Se aprueba el proyecto de Ejecución de Obras, Integración Urbana San Agustín, Valle-



Oriente, Monterrey-Sur...”, y lo establece con toda precisión geográfica.

En el artículo 2° dice: “Qué es lo que comprende el proyecto 2, comprende la incorporación de terrenos del Subsector del Desarrollo Planificado, etcétera.” En el 3°, “Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 23 de la Constitución Política del Estado, se declara de utilidad pública la ejecución del proyecto, etcétera.” Y en el 4°, se dan las zonificaciones correspondientes.

Ya del artículo 5° en adelante, la cosa es diferente, porque ya se están estableciendo normas de carácter general, en relación al caso concreto de ejecución de obras viales y de las obras de urbanización comprendidas en el proyecto de Integración Urbana; dice el Artículo 5°, “Se declara aplicable el Impuesto sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad a que se refieren los artículos 169 al 180”. El artículo 6° “El pago del Impuesto sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad, se deberá efectuar de conformidad con lo siguiente y da las reglas correspondientes, establece los factores de utilización con una escala muy específica que hacen tanto de factores de distancia como de factores de utilización, factores de uso...”, bueno, todas estas cuestiones a mí me llevan a pensar que se trata cuando menos en los artículos 5°, 6° y 7°, que en realidad son los que se vienen estudiando en el proyecto, porque esos son los impugnados, establecen reglas de carácter general; se dice que no poder ser entendidas como reglas de carácter general, en virtud de que están acotadas geográficamente, pero yo me atengo entre otros aspectos, a las definiciones y observaciones que da con mucha atingencia el señor Ministro Góngora en su atenta nota, porque ello nos lleva a ver que en realidad no hay diferencia entre los aspectos que estamos viendo

y los ejemplos que se ponen; dice por ejemplo: Generalidad. Este dato –dice la atenta nota- de la ley, se refiere a que en el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto; ¿a quién se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece? Y que en dichas consecuencias se deberían aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos. Y luego pone un ejemplo que inclusive tratándose del artículo 89 de la Constitución, se alude a la conducta de una sola persona y sin embargo no pierde la característica de generalidad. Leo: La ley puede regular la conducta de una sola persona sin perder la generalidad, siempre que atribuya efectos a dicha persona por haber actualizado el supuesto normativo por su situación jurídica y no por su identidad individual; como ejemplo de este tipo de normas tenemos el artículo 89 de la Constitución que fija las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Efectivamente, el artículo 89 se refiere a un solo ente personal, digamos Presidente de la República; no se está refiriendo al Doctor Zedillo, al Licenciado de la Madrid, etcétera; si así fuera perdería este carácter de generalidad. Notando el importante ejemplo yo diría que también aquí en este decreto que estamos examinando no se está refiriendo a las personas físicas en particular, no las está enumerando; a Celina Cantú de Villareal y a otras quejosas o aquellos que tiene que pagar el impuesto, sino que está determinándolos en relación con los propietarios o poseedores, sin personalizar; todo aquel que se halle dentro de esta característica subjetiva se le aplicará el decreto. Cuando se habla del universo de obligados habrá que entenderlo; no necesariamente a todo mundo, ni siquiera a todos los de la República, sino se está refiriendo al universo de sujetos determinados por el decreto de una manera indefinida; se habla de propietarios; bueno, pues son todos los propietarios que están en ese sector. Se alude también a precedentes de esta Suprema

Corte de Justicia, fundamentalmente a aquel interesante asunto que se resolvió ya hace algunos años, del Municipio de Puesto Peñasco en Sonora, en donde se venía reclamando un decreto que determinó como fondo legal una determinada área del municipio; pero estas cuestiones son un poco diferentes; todos estos asuntos, este de Puerto Peñasco y otros más que yo he localizado, se tiene noticia de que este Tribunal Colegiado se ha negado a conocer de estos decretos con apoyo en la distinción existente entre éstos y las leyes; pero se refieren a supuestos distintos del que ahora se analiza; como por ejemplo: cuando en el decreto se autoriza la desincorporación y venta de un inmueble de propiedad pública o se autoriza la ampliación de un fondo legal; no es el caso, aquí estamos en presencia de un decreto que viene a cumplimentar un tributo y precisamente por esta circunstancia es que yo veo, cuando menos muy riesgoso que simplemente resolvamos esto diciendo que tenemos la facultad de atracción y la ejercitamos porque con ello ya estamos dando pie para que en el fondo todas estas cuestiones de tributo sobre mejoras tengan que ser declarados inconstitucionales, porque la aplicación de las Leyes de Hacienda, la de Ingresos, las leyes correspondientes tienen que ser geográficamente determinadas por el área donde se van a establecer esas mejoras, en esas circunstancias, pues, y gracias por su atención, yo quisiera que se meditara en esto o en lo que se tenga que decir al respecto, pero en principio y hasta este momento me inclino por dejar en el Considerando Primero la competencia original de este Honorable Pleno, claro con las argumentaciones adecuadas para decidir esta cuestión, gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias Señor Ministro Presidente. No cabe duda que es muy interesante el análisis de sí el decreto legislativo impugnado tiene o no la característica de ley en su sentido no solamente formal que ahí no se discute sino en el aspecto material; es decir; si reúne las conocidas características de tratarse de una disposición de carácter general y abstracta, recientemente si mal no recuerdo, el día dieciocho de este mismo mes aprobamos el amparo directo en revisión 1706/94, de la ponencia del Señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en la página treinta y seis de este proyecto se reproduce una tesis de este Honorable Pleno en la que se precisa qué es lo que debe entenderse por cada uno de estos atributos de la ley, dice la tesis: "Leyes Privativas. Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que debe contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esa aplicación y que se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previene en tanto no sean abrogados". De acuerdo con estas precisiones que hace la Suprema Corte y que coinciden con algunas opiniones doctrinales, la característica de generalidad que le debe asistir a la ley no tienen relación con las personas a las que está destinado, sino con los casos a los que está destinado, por eso, si los señores ministros recordarán a la Ley Privativa, se le llamaba en algunas ocasiones Ley del Caso, se emite para resolver un caso concreto y determinado y cumplido con ese fin la norma desaparece, en cambio, la diversa característica de que la ley es abstracta consiste en que se aplica sin consideración de especie o de persona, en el caso concreto que ejemplificaba el Señor Ministro Díaz Romero, de que hay normas que rigen la conducta de una sola persona y sin embargo, conservan su característica general y abstracta, el artículo 89 de la

Constitución es una norma general porque no desaparece con el nombramiento del actual Presidente de la República, vendrán nuevas elecciones y la norma pervive a uno o a múltiples actos de aplicación, pero además es abstracta porque se aplica sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que la previene, quien llegue al cargo al margen de cuáles sean sus atributos y calidades personales la norma le es aplicable, igual ejemplo puede decirse de la ley que da atribuciones al Señor Presidente de esta Suprema Corte, de aquéllas que gravan industrias donde existe monopolio de estado, como la industria eléctrica nacional, ahora empieza a abrirse pero hubo un tiempo en que algunos impuestos gravitan de hecho sobre una sola institución o persona y no por eso pierden su carácter de general ni de abstracto; me interesa mucho esta precisión, porque desde mi punto de vista el decreto legislativo que aquí se reclama adolece de generalidad, está diseñado para un caso particular y concreto, se autoriza la construcción de una obra pública, se ve, se dan las bases para recuperar el gasto público realizado a través de este llamado impuesto o quizá derecho de cooperación como propone el Señor Ministro Góngora Pimentel, pero cumplido, cumplido el propósito de recuperar el gasto público el decreto cumplió su fin y desaparece, si el pago fuese en efectivo y todos los causantes lo hicieran en una sola exhibición, allí se acabó el decreto, está destinado entonces a un caso concreto y específico de aplicación, por eso es que yo desde la ocasión anterior puse en tela de duda la naturaleza jurídica de este ordenamiento, yo estoy de acuerdo con el Señor Ministro Díaz Romero, en que el decreto legislativo puede considerarse abstracto, no menciona por sus cualidades específicas, por sus atributos propios a las personas a las que está destinado, puede haber inclusive, cambios de propietarios antes de la aplicación del acto y va a incidir en una persona diferente a aquélla que era propietaria

cuando se emitió el decreto legislativo, en lo que yo veo que no puede catalogarse con un acto ley es precisamente en esta característica de generalidad que exige que las normas jurídicas denominadas leyes, deben contener disposiciones que no desaparezcan después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano; mi sugerencia de que se ejerza jurisdicción, de que se ejerza la facultad de atracción, de hecho sigue en pie, decía el Señor Ministro Díaz Romero, este es un acto intermedio que simplemente da pie para la aplicación más concreta de la ley, pero hay una ley que establece el impuesto, al igual que en el caso del Seguro Social se permite que el propio instituto diga a través de reglas generales para los trabajadores de la industria de la construcción, por ejemplo, cuáles son sus experiencias conforme a las cuales se debe aplicar el impuesto, de esta manera actualiza la hipótesis totalmente abstracta de la ley, la pone en un plano mediatizado que hará más fácil la aplicación final de la norma, en el proyecto de ninguna manera se desconoce esta circunstancia, se analiza el decreto legislativo en su relación con la ley y de esta relación se toman los elementos que son necesarios y con todo y eso se llega a la conclusión de conceder el amparo porque la ley establece el impuesto, no es, —que no es acto reclamado por cierto—, no da las bases precisas para la emisión de este decreto legislativo, pero el propio decreto legislativo adolece de vicios que hacen que lleven a la concesión del amparo, por las razones que yo acabo de exponer manifiesto mi punto de vista de que no estamos en presencia de una ley en sentido material, esto puede dar lugar a que el Pleno declare su incompetencia y lo remita a un Tribunal Colegiado, pero creo que es mejor, dado los antecedentes de estudio que ya tenemos del caso, que se ejerza la facultad de atracción y que sea este Pleno el que resuelva.

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

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Cuando en la ocasión anterior, se discutió este asunto, yo me atreví a proponer una fórmula intermedia en la que sin entrar propiamente al examen formal y riguroso del tema se determinara que, sin pretender por el momento analizar la naturaleza de los actos reclamados pues aun suponiendo que pudiera no tratarse de una ley en sentido formal y material, con base en la facultad de atracción, convendría resolverlo en virtud de que ya habiéndose formulado el proyecto, pues, aplicando el artículo 17 constitucional, lo idóneo sería resolver el asunto; sin embargo, a moción del Señor Ministro Góngora, este asunto fue aplazado, se ha entrado a una discusión sobre este tema y estimo que no tenemos por qué desaprovechar la oportunidad para pronunciarnos, estamos en presencia de un caso en el que hay que definir si estamos ante un acto material y formalmente legislativo y si por lo mismo se surte la competencia directa del Pleno para examinar la constitucionalidad del mismo; esto tiene una gran trascendencia porque en un momento determinado esto está vinculado con el propósito del Constituyente de reservar al más Alto Tribunal de la República, el análisis de la constitucionalidad de las leyes si estos actos los consideramos como formal y materialmente legislativos, como de algún modo se ha sostenido por el Ministro Díaz Romero, como ponente del mismo, tenemos que entender que debemos ser coherentes y que cualquier acto posterior, de cualquier legislatura, de cualquier Estado de la República, que tenga estas características, tendrá que estar dentro de la competencia del Pleno y por lo mismo no se exigirá el pronunciarnos; yo estimo que esto no es el propósito del Constituyente, que el más Alto Tribunal de la República, entre al examen de este tipo de decretos que si bien formalmente son actos legislativos, yo me sumo a las argumentaciones que ha dado el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, no solamente los

primeros artículos, el propio artículo 5° del decreto es claramente concreto, empieza diciendo: “En relación con el caso concreto de ejecución de obras viales y de las obras de urbanización comprendidas en el proyecto de Integración Urbana San Agustín-Valle Oriente, Monterrey-Sur, se declara aplicable el impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad, a que se refieren los artículos del 169 al 180 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León”, no estamos en presencia de la inconstitucionalidad de los artículos 41 bis 9, al 41 bis 26 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Nuevo León y del artículo 1° de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado; estamos en presencia del acto reclamado, que es el Decreto número 308 del Congreso del Estado, es un tributo que académicamente corresponde a lo que se llama “contribución por Mejoras”, pero en el caso, pues supone, —pedí la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León— porque me imagino que en los artículos del 169 al 180, pueden establecer que para que se aplique este impuesto debe haber un decreto legislativo; pienso que alguna lógica entraña el que aquí se estén citando estos dispositivos, pero después el artículo 6°, se está refiriendo estrictamente a cada uno de los predios del área beneficiada, que cumplirán con su disposición sus propietarios y ya la ley dejará de tener aplicación, la ley en sentido formal, pero no en sentido material. Sigue uno observando los términos de estos preceptos y todo está vinculado a esta obra específica, coeficientes de utilización de suelo, la zona en que se ubica el predio y la distancia que existe entre el centro de gravedad del predio y el eje de la mejora; después continúa con las mismas reglas concretas, referidas exactamente a quienes van a tener que pagar este impuesto en relación con esta obra específica. El artículo 7°, pienso que todavía precisaría más la situación el costo de las obras a realizar en la ejecución del proyecto de Integración Urbana San Agustín-



Valle Oriente y Monterrey-Sur, es de trescientos setenta y cinco millones, doscientos ochenta y cinco mil nuevos pesos, facultándose al Ejecutivo del Estado de Nuevo León y al Fideicomiso para la Realización de Obras Viales en Valle Oriente y Áreas Adyacentes, (Fidevalle) para que contraten o avalen los financiamientos necesarios hasta por la cantidad antes mencionada, más los intereses, comisiones y demás accesorios financieros, garantizando el pago, con las participaciones que el Estado y los Municipios referidos reciban en ingresos federales, así como previo el convenio de coordinación de los Municipios, con el importe del referido impuesto, de modo tal que el impuesto que se va a cobrar a las personas que reciben este beneficio, tienen que contribuir en razón del costo que tenga esta obra; en cuanto a los artículos que señalé, del 168 al 180 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, dice, en realidad es del 169, “actuación para las obras de aplicación del impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad o por cooperación”; artículo 169: “Toda obra pública deberá ejecutarse con base en el proyecto que previamente se elabore y que apruebe la autoridad competente, conforme a las previsiones relativas del Plan de Desarrollo Urbano que corresponda o a falta de este, según los lineamientos que dicte la Comisión de Desarrollo Urbano del Estado, Sección Primera, Ejecución de Obras Públicas con aplicación del impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad”; para la realización de una obra pública dice el 170: “Estatal o municipal, de interés general que implique aumento de valor y mejoría específica de propiedades y la aplicación del impuesto correspondiente, se procederá conforme a las disposiciones de este capítulo: una vez analizadas las necesidades a satisfacer, la forma de solución y la magnitud de la obra, se procederá a formular un anteproyecto que deberá contener lo siguiente:” y vienen los datos del proyecto, dice el 171: “a que se refiere el

artículo anterior deberá conocer la Comisión de Desarrollo Urbano del Estado para el dictamen”; el 172: “La Secretaría de Desarrollo Urbano, cuando se trate de obra de Gobierno del Estado, dispondrá que el anteproyecto se ponga a la vista de los propietarios, hay posibilidad de que se hagan observaciones en relación con la obra...” El Gobernador —aquí está el 174, muy importante— una vez que apruebe el proyecto relativo, enviará al Congreso la iniciativa correspondiente, el propio proyecto y la solicitud para la autorización del egreso y en su caso para la forma de financiamiento que se requiera. Artículo 175; “En el Decreto respectivo el Congreso del Estado, podrá formular la consideración concreta de utilidad pública autorizar el egreso requerido y en su caso, la forma de financiamiento, y declarar aplicable el impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad que establece la Ley de Hacienda respectiva”. En el propio proyecto, se determinará el monto total de dicho impuesto y el área de influencia o beneficio de la obra y se fijarán las bases que se consideren pertinentes para determinar los créditos fiscales.

Me parece que lo que está haciendo el Congreso del Estado, no es emitiendo una ley, sino emitiendo un decreto específico, en relación con una obra concreta, que ha obedecido a un proyecto a un plan que será elaborado en los términos, —aquí sí— de una disposición general; por ello, pues yo me sumaría a lo propuesto por el Ministro Ortiz Mayagoitia, de que aprovechándose ya este análisis se considere que no se está dentro de la competencia originaria y del Pleno, por no tratarse de una ley, en sentido formal y en sentido material, pero que se ejerce la facultad de atracción y como en los demás aspectos yo comparto el proyecto íntegramente, se resuelva en la forma como está propuesto.

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

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias, Señor Presidente. Finalmente será la última intervención que yo tenga al respecto.

Los doctrinarios cuando establecen las partes fundamentales de los actos, administrativos, legislativos o judiciales no tienen generalmente presente casos concretos, tienen aspectos muy generales y se van tratando de dar las características fundamentales de cada uno de los actos a que me he referido; recordarán ustedes, qué difícil es que dos doctrinarios se pongan de acuerdo completo, sobre las características de cada uno de estos actos, necesita uno venir a la vida diaria, a los problemas que se suscitan con motivo de las pretensiones de los particulares o de las partes para que el juez verifique cómo no todo lo que se dice desde el punto de vista doctrinario tiene pleno significado dentro de cada uno de los asuntos que se van dirimiendo, yo veo efectivamente que la lectura que acaba de dar el Ministro Azuela, tiene aspecto que van de un punto a otro depende de la forma en que uno lo entienda, el artículo 5° que mencionó y al que yo también hice alusión, no es más que el conducto para que se apliquen a este caso sectorial todas las leyes ya establecidas previamente; el artículo 6° es, insisto, parte, es elemento fundamental del tributo que se está impugnando, si tomáramos solamente aparte la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos, etc., por sí mismas consideradas no podríamos aplicarlo sino es que está el artículo 6°, que le viene a dar generalidad a la aplicación de este decreto; estamos en presencia no de una ley común y corriente, sino de un acto muy sui generis, muy específico, pero que para mí sigue siendo ley desde el punto de vista formal y material.

En la primera intervención que tuve, yo manifesté que el asunto era más delicado y más trascendente que una simple

competencia de tribunales colegiados o de Pleno de la Suprema Corte sino que ve al fondo de la cuestión, toda esta clase de tributos y de mejoras antes llamadas derechos por mejoras, tienen características muy especiales hay una ley que es la ley de Hacienda generalmente es la que establece las partes fundamentales, las partes básicas, pero solas no pueden echarse o andar, necesitan forzosa y necesariamente y lo acaba de leer el Señor Ministro Azuela de otro acto más, por cierto legislativo que venga a complementar aquellas normas que ya están en la ley propiamente dicha y creo yo que participan de las mismas características, en el momento en que el Pleno de la Suprema Corte haga la separación tajante entre lo que es la Ley de Hacienda y lo que son estos decretos de aplicación pero generales insisto, en ese momento estamos decidiendo la inconstitucionalidad de todos estos decretos, porque vienen a complementar los elementos de un tributo cuando le estamos negando la característica fundamental que exige el artículo 31, fracción IV, de ser actos legislativos desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material, no puede existir en la Ley de Hacienda previsto todo esto, tiene que echar mano forzosa y necesariamente de un decreto que siendo general, permita aplicarlo.

Yo hago notar este aspecto y ojalá que se pueda ver desde otro punto de vista que nos permita que en estos casos, la competencia originalmente sea de este Honorable Pleno, por las razones que acabo de decir. Gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias Señor Presidente. Se ha dicho cosas desde luego muy importantes que

no pienso superar ni reafirmar, más que todo hago uso de la palabra para fundamentar lo que muy probablemente sea mi voto respecto a este tema específico y que está ocupando nuestra atención, que está demandando nuestra atención, aclarando que la forma de fondo en que resuelve el proyecto la temática básica, estoy absolutamente de acuerdo, tengo en mis manos la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León que pidió el Señor Ministro Azuela y leyó; veo que en sus artículos 170 y siguientes 174 y 175 destacadamente, que están incrustados en la sección primera que se denomina Ejecución de obras Públicas con Aplicación del Impuesto Sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad, se prevé lo que pudiéramos llamar un acto concreto de aplicación que es la necesidad de este decreto, o sea, el decreto 308 que se analiza en el proyecto, también tiene la característica de un acto particular de aplicación de esta Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León y como acto concreto de aplicación particularísimo cuya vigencia temporal es hasta que se cobre y no va más allá en el tiempo, pues para mí, resulta evidente que se trata de una ley exclusivamente en sentido formal y no de una ley en sentido material, concretamente, el advenimiento al mundo jurídico de este decreto, también tiene la característica de un acto concreto de aplicación de una ley, ésta sí, en sentido formal, y en sentido material que es la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León; esto y las razones ya mencionadas por los Ministros Ortiz Mayagoitia, Azuela y Góngora, pues me llevan a la conclusión de que lo prudente es ejercer la facultad de atracción.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está lo suficientemente discutido el punto y no habiendo mayores comentarios, sírvase tomar la votación. Señor Ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Solamente para suplicar, que antes de tomar la votación en cuanto al fondo, digamos, se tome la votación en cuanto a la competencia, si es original o si hay necesidad de ejercer la facultad de atracción; éste es el punto que en realidad nos ha detenido a todos en la interesante discusión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor secretario, sírvase tomar la votación sobre este primer tema, de sí este asunto cae dentro de la competencia originaria de la Suprema Corte o bien se ejerce la facultad de atracción por ser un acto materialmente administrativo.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Es necesario que se ejerza la facultad de atracción.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Es competencia original del Pleno, la pura Ley de Hacienda, no puede fundar en ningún caso el cobro del tributo.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Debe ejercerse la facultad de atracción.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Debe ejercerse la facultad de atracción.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En el mismo sentido del voto del Ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Debe ejercerse la facultad de atracción.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** En el mismo sentido que el voto del señor Ministro Días Romero, es competencia originaria de la Suprema Corte, porque se trata de

un acto complejo, emitido por el Congreso del Estado de Nuevo León que, parte puede ser materialmente legislativo y parte no; pero no es cosa de la Corte de sacar unas tijeras y recortar los artículos para ver cuáles son de su competencia originaria y cuáles no; yo considero que es competencia originaria del Pleno.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, hay mayoría de seis votos en el sentido de que se debe ejercer la facultad de atracción.

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

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Después de esta votación, sí estimo que el proyecto debe incluir un considerando en el que se haga el análisis de la situación y que tenga los razonamientos que se han expresado al respecto.

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

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Sí, yo inclusive anteriormente ya lo había aceptado de antemano, aunque debo anunciar que en este aspecto, yo formularé un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En esas condiciones, y con estas salvedades que acaba de anunciar el Señor Ministro Mariano Azuela, sírvase tomar la votación.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Si, Señor Presidente, con mucho gusto.

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

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

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Igual y debo anunciar que formularé un voto aclaratorio.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Igual.

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

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Con el proyecto modificado y me adheriré al voto del Señor Ministro Díaz Romero.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, hay unanimidad de nueve votos en favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Consulto al Señor Ministro Ponente, yo creo que no hay necesidad de poner un punto resolutivo en el que diga que esta Corte ejerce la facultad de atracción, sino en la parte considerativa.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** No yo creo que no, en el primer considerando, creo yo, que es el estudio adecuado para ello.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En consecuencia, se resuelve:

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

**SEGUNDO.- SE SOBRESEE EN EL JUICIO EN RELACIÓN CON LOS ACTOS RECLAMADOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, GOBERNADOR, SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, SECRETARIO DE FINANZAS Y TESORERO GENERAL DEL ESTADO, SECRETARIO DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS Y DIRECTOR**



**DE INGRESOS Y SUBTESORERO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, TODOS DE LA CITADA ENTIDAD, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN, PROMULGACIÓN, REFRENDO Y PUBLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 3°, 5° Y 6°, EN LAS PARTES PRECISADAS EN EL CONSIDERANDO CUARTO DE ESTA RESOLUCIÓN DEL DECRETO NÚMERO 308 POR EL QUE SEA PRUEBA EL PROYECTO DE EJECUCIÓN DE OBRAS, INTEGRACIÓN URBANA SAN AGUSTÍN VALLE ORIENTE, MONTERREY-SUR, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD DEL DÍA 25 DE MAYO DE 1994.**

**TERCERO.- CON LA SALVEDAD DE LOS ANTERIORES PUNTOS RESOLUTIVOS, LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE A CELINA CANTÚ DE VILLAREAL E ISABEL CANTÚ DE SALAZAR, EN CONTRA DE LOS ACTOS RECLAMADOS DE LAS AUTORIDADES PRECISADAS EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTA EJECUTORIA.**

**NOTIFÍQUESE.”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Dado lo avanzado de la hora, se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:15 HORAS).**