

ANÁLISIS CONTRIBUTIVO PARA LA MITIGACIÓN DEL IMPACTO URBANO Caso San Pedro Garza García

CONTRIBUTIVE ANALYSIS FOR THE MITIGATION OF THE URBAN IMPACT San Pedro Garza García Case

ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA A MITIGAÇÃO DO IMPACTO URBANO Caso San Pedro Garza García

*Daniel Alberto Garza de la Vega** y *Paula Andrade Lozano***

Recibido: 22/VII/2024

Aceptado: 17/X/2024

Resumen

En el presente artículo se analiza la figura de las aportaciones contributivas para la mitigación del impacto urbano previstas en el título octavo del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, México; como fuente de ingresos municipales. En primer lugar, se estudian las generalidades, características y elementos que comprenden dicha aportación para determinar su naturaleza fiscal. Y en segundo lugar se analiza si dicha figura atiende a su aplicación efectiva conforme a Derecho, o violenta la esfera jurídica de los contribuyentes basado en los principios constitucionales tributarios.

Palabras clave: Ingreso público; Contribución; Mitigación ambiental; Impacto urbano; Derecho fiscal

Abstract

This article analyses the figure of the contributory contributions for the mitigation of urban impact provided for in the eighth title of the Zoning and Land Use Regulations of the Municipality of San Pedro Garza García, Nuevo León, Mexico; as a source of municipal revenue. Firstly, the generalities, characteristics and elements that comprise this contribution are studied in order to determine its fiscal

nature. And secondly, it is analysed whether this figure is effectively applied in accordance with the law, or whether it violates the legal sphere of taxpayers based on constitutional taxation principles.

Keywords: Public income; Contribution; Environmental mitigation; Urban impact; Tax law

Resumo

Este artigo analisa a figura das contribuições para a mitigação do impacto urbano, prevista no oitavo título do Regulamento de Zoneamento e Uso do Solo do Município de San Pedro Garza García, Nuevo León, México, como fonte de receita municipal. Em primeiro lugar, são estudadas as generalidades, as características e os elementos que compõem essa contribuição, a fim de determinar sua natureza fiscal. E, em segundo lugar, analisa-se se essa figura é efetivamente aplicada de acordo com a lei ou se viola a esfera jurídica dos contribuintes com base nos princípios constitucionais de tributação.

Palavras-chave: Receita pública; Contribuição; Mitigação ambiental; Impacto urbano; Direito tributário

* Es doctor en Derecho con acentuación en Métodos Alternos de Solución de Conflictos dentro del Programa Nacional de Posgrado de Calidad del CONACyT en la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL, y doctor en Derechos Humanos por la Universidad de Estudios Multinacionales. Es investigador del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT-México Nivel I, e investigador del Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminología perteneciente a la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL. Sus áreas de investigación son: Derecho Fiscal, Derecho Digital, Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Es profesor titular en la Maestría en Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, integrante del Claustro Académico en la Maestría y Licenciatura en Derecho Fiscal en la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0430-5202>

** Es licenciada en Derecho por la Universidad de Monterrey graduada del Programa de Honores, maestra en Derecho Fiscal y Finanzas Públicas de la FacDyC-UANL. Se desempeña como abogada litigante en materia administrativa con especialidad en desarrollo urbano. Correo electrónico: andradelozanopaulavictoria@gmail.com

Cómo citar este artículo: Garza de la Vega, Daniel Alberto y Paula Andrade Lozano. 2025. "Análisis contributivo para la mitigación del impacto urbano. Caso San Pedro Garza García". Revista de estudios jurídicos Cálamo, núm. 22: 45-59.

DOI: <https://doi.org/10.61243/calamo.22.429>

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación consiste en realizar un análisis jurídico-fiscal sobre la constitucionalidad de las aportaciones para la mitigación del impacto urbano previstas en el Título octavo, denominado “Aprovechamientos urbano optativos”, del Reglamento de Zonificación y Uso del Suelo de San Pedro Garza García, como fuente de ingresos municipales.

Primeramente, dicha figura consiste en otorgar a los propietarios de bienes inmuebles en el Municipio de San Pedro Garza García, a solicitud de parte interesada, un incremento de densidad y/o coeficiente de utilización de suelo. Esto, a través de una aportación que debe realizar el interesado en favor del municipio, estableciéndose en el referido Reglamento de Zonificación y Uso del Suelo la fórmula que debe aplicarse para efecto de establecer el monto de la aportación.

De lo anterior, resulta evidente que dicha figura tiene carácter fiscal y constituye un ingreso municipal; no obstante, no está estipulado ni en la Ley de Hacienda

de los municipios del Estado de Nuevo León, ni en la Ley de Ingresos de los municipios del Estado de Nuevo León, y mucho menos en el presupuesto de ingresos autorizado por el Estado en favor del Municipio de San Pedro Garza García.

Asimismo, a pesar de tener por denominación en el Reglamento municipal de “aprovechamiento”; se considera que, dada la naturaleza de dicha aportación, ésta no constituye un aprovechamiento, por lo que se llevará a cabo un análisis para determinar, de acuerdo con el objetivo de dicha aportación, qué tipo de contribución es.

Una vez que se haya determinado qué tipo de contribución es, se llevará a cabo el desglose de dicha contribución para efecto de verificar el debido cumplimiento del principio constitucional de legalidad; el cual, además de reflejarse en el ámbito de reserva de ley, también constituye la delimitación de los elementos esenciales de las contribuciones, como lo son el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

TIPO DE INGRESO PÚBLICO

Como objetivo principal del presente trabajo de investigación, se realiza un análisis fiscal de la figura de los aprovechamientos urbanos optativos previstos en el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo de San Pedro Garza García, Nuevo León, en específico, sobre la “aportación económica” prevista como requisito para obtener los referidos aprovechamientos urbanos.

Primeramente, se considera oportuno determinar qué tipo de ingreso público es la referida aportación económica, lo cual se analizará desde las diversas denominaciones que el Reglamento pretende atribuirle a dicha figura, del análisis del objeto y alcance del mismo de conformidad con la doctrina y, finalmente, según la legislación aplicable.

Así pues, del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo municipal se observa lo siguiente:

- El título octavo se denomina “Aprovechamientos urbanos optativos”, por lo que de ahí se entiende que la autoridad municipal utiliza el concepto de “aprovechamientos”, el cual es una figura de ingreso público fiscal.
- En el capítulo I de dicho título octavo se hace referencia a que el interesado deberá de proporcionar una “aportación económica”, con el objeto de financiar obras de infraestructura, servicios y mejoras del espacio público del distrito y/o distritos colindantes donde se localice el predio beneficiado.
- Luego, en el capítulo II, y apartado tercero del referido título octavo, se menciona que el otorgamiento

de la densidad y CUS optativa estará condicionado a que los interesados realicen una “aportación para la mitigación del impacto urbano generado”, denominación que también es utilizada en la fórmula establecida.

- Por otro lado, en los tres apartados del título octavo antes referido, se dispone que la Secretaría de Finanzas y Tesorería llevará la contabilidad del “Fondo de Aportaciones por Aprovechamientos Optativos”.
- Asimismo, se dispone que las “aportaciones” no sustituirán el pago de otros “derechos”, “licencias” o “acciones de mitigación” previstas en el Reglamento o normativa.

De lo anterior se deduce que si bien el título octavo y la figura que se estudia en la presente investigación se denomina como “aprovechamientos”, esto no significa que la aportación económica a la que se hace referencia sea un ingreso público clasificado como aprovechamiento, ya que, tal como lo dispone la Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación en su “Jurisprudencia, 184633” –con independencia de la denominación–, para analizar dicho ingreso se debe partir de la naturaleza, objeto y alcance para determinar su clasificación. Por ello, se considera que la denominación que el mencionado Reglamento pretende otorgar es la de “aportación para la mitigación del impacto urbano generado”, pues, además de ser la denominación que se dispone expresamente en la fórmula que estipula el cálculo precisamente de dicha aportación, es la denominación que se establece en los apartados de la densidad y CUS optativos.

Asimismo, se considera relevante hacer énfasis en que la autoridad municipal refiere que el pago de dichas aportaciones no sustituye “otros” derechos, licencias o acciones de mitigación, por lo que desde una interpretación normativa se implicaría que dicha aportación podría ser considerada como un derecho, licencia o acción de mitigación.

No obstante, dice Ortega (2021): “para comprender la naturaleza de dicha aportación y por ende determinar la clasificación de la misma como ingreso público” (pp.17-18), se traen nuevamente las características con las que, conforme a, cuentan los ingresos públicos:

- a) Se constituyen de una cantidad dineraria. Pues es una aportación económica que deriva del cálculo de una fórmula establecida, sin que en el presente caso el Reglamento estipule otra forma de liquidación o cumplimiento de la obligación.
- b) Son percibidos por un ente público, que en el presente caso consiste en la Secretaría de Finanzas y Tesorería del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.
- c) Su finalidad es realizar los fines constitucionales. Del análisis del título octavo del referido Reglamento, se interpreta que la finalidad de la aportación para la mitigación del impacto urbano tiene como objeto el de financiar obras de infraestructura, servicios y mejoras del espacio público del distrito y/o distritos colindantes donde se localice el predio beneficiado.
- d) Tienen una finalidad directa e inmediata o indirecta y mediata. La referida aportación tiene una finalidad directa e inmediata, toda vez que su finalidad se encuentra estrictamente estipulada para efecto de financiar obras de infraestructura, servicios y mejoras del espacio público del distrito y/o distritos colindantes donde se localice el predio beneficiado; y es inmediata toda vez que a raíz del otorgamiento de los aprovechamientos a determinado inmueble, la construcción se realizará con sustento en dicho permiso, por lo que la adecuación de la referida infraestructura y demás mejoras deberá realizarse de manera inmediata.
- e) El criterio de cuantificación. Las bases para la determinación de sus montos deben venir establecidos en una ley o en una disposición emitida por el Congreso Federal o Estatal. En cuanto a este punto, se precisa que las referidas aportaciones para mitigación del impacto urbano no se encuentran previstas en una ley o disposición emitida por el Congreso Estatal y mucho menos Federal; por lo que, adelantando al análisis de dicha figura, se contraviene el principio de legalidad y l concurrencia de facultades de los diferentes órdenes de gobierno.
- f) El ente público que lo percibe debe poseer sobre el mismo plena disponibilidad. Tal como refiere el Reglamento municipal, la Secretaría de Finanzas y Tesorería llevará la contabilidad del “Fondo de Aportaciones por Aprovechamientos Optativos”

y autorizará el ejercicio de sus recursos según lo determine el R. Ayuntamiento.

Ahora bien, y en virtud de que Cuevas (2010) refiere que los ingresos públicos pueden clasificarse en tres categorías: ordinarios y extraordinarios; tributarios y no tributarios; directos e indirectos, de conformidad con lo expuesto en el primer capítulo de la presente investigación, se estima que las aportaciones para la mitigación del impacto urbano se clasifican como un ingreso ordinario tributario directo.

Así pues, los ingresos públicos que el Municipio de San Pedro Garza García puede percibir, de conformidad con la Ley de Ingresos para los municipios del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2023 son, en resumen: impuestos, derechos, contribuciones por nuevos fraccionamientos, edificaciones, parcelaciones y subdivisiones, productos y aprovechamientos. Destacando que los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras (o especiales) son clasificados como contribuciones.

Por otro lado, como se refiere en párrafos anteriores, si bien de acuerdo con la denominación del título octavo del Reglamento de Zonificación municipal la figura que se estudia es la de “aprovechamientos urbanos

optativos”, dicha aportación económica prevista como pago obligatorio para efecto de obtener dichos beneficios no encuadra con las características de un aprovechamiento, toda vez que, desde el punto de vista personal, dicho ingreso es una contribución.

No obstante, resulta importante mencionar que las “aportaciones para la mitigación del impacto urbano” no se encuentran previstas como ingreso público y por ende en ninguna de las clasificaciones antes mencionadas, ni en la Ley de Hacienda para los municipios del Estado de Nuevo León, ni en la Ley de Ingresos de los municipios del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2023 y, por lo tanto, tampoco en el presupuesto de ingresos aprobado del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. Dicha circunstancia se analizará en el siguiente apartado de la presente investigación.

Razón por la cual, al no estar previsto en legislación alguna qué tipo de ingreso público representa dichas aportaciones económicas, y al haber analizado las características de la misma, se concluye que la “aportación para mitigación del impacto urbano” prevista en el título octavo del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, es una contribución.

TIPO DE CONTRIBUCIÓN

En virtud de lo anterior, ya que de las características y naturaleza de las “aportaciones para la mitigación del impacto urbano” se desprende que dicho ingreso público es una contribución, en el presente apartado se pretende determinar, de acuerdo con sus características fiscales y antecedentes, si es un impuesto, contribución de mejora o contribución especial, o un derecho.

Es importante señalar que el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, a través de su dictamen número CGR 2021-2024/007-2021/Aprobación definitiva de Reglamento, hacen referencia a la exposición de motivos de la reforma al Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo, publicada el 27 de

diciembre de 2021, reforma en la cual se añade el título octavo denominado “aprovechamientos urbanos optativos”, y refieren que, para obtener los aprovechamientos urbanos optativos se estará sujeto al pago de contribuciones específicas para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento urbano para dar sustento a dichos incrementos.

No obstante, de conformidad con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se clasifican en cuatro: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora, y derechos. Por lo que la delimitación de dichas aportaciones como “contribuciones específicas” no se encuentra fundamentada legalmente.

Por otro lado, se considera necesario mencionar que el Código Fiscal del Estado de Nuevo León dispone como contribuciones en su artículo 3, los impuestos, derechos y contribuciones especiales. Lo previsto en el referido Código Estatal coincide con el Código Federal en cuanto a impuestos y derechos; sin embargo, no prevé aportaciones de seguridad social por ser una materia reservada a la Federación, y en lugar de establecer contribuciones de mejora refiere contribuciones especiales.

En el caso en concreto, del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, se desprende que las aportaciones para la mitigación del impacto urbano son:

- Aportaciones económicas a las cuales los propietarios interesados en obtener un aprovechamiento urbano optativo, ya sea de densidad o de CUS, deben realizar directamente a la Secretaría de Finanzas y Tesorería
- Aportaciones económicas que se calculan de acuerdo con una fórmula establecida en el propio Reglamento
- Aportaciones económicas que representan “una condición” para efecto de obtener resolución favorable respecto del incremento en densidad o CUS optativos
- Aportaciones económicas que se destinarán a la incorporación y el mejoramiento del espacio público, la infraestructura y otras obras y acciones de interés público urbano en la zona donde se ubique el inmueble.
- Aportaciones económicas que recibe el municipio en virtud de brindar una autorización al interesado, la cual representa mayor potencialidad del uso de suelo de su propiedad.

De lo anterior podemos deducir, en primer lugar, que las “aportaciones para la mitigación del impacto urbano” son contribuciones con fines extrafiscales, pues tal como refiere la Primera Sala de la SCJN en la Tesis Aislada, 173296, las contribuciones, si bien tienen como objetivo principal la recaudación (fin fiscal), también pueden tener un fin extrafiscal. Refieren que los propósitos constitucionales resultan aplicables de la misma forma para las contribuciones con fines extrafiscales,

toda vez que la recaudación no constituye en sí un fin, sino que es un medio para que el Estado obtenga los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades sociales; por lo que, el fin u objetivo de los ingresos recaudados se encuentra inherentemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza es extrafiscal. Así pues, las “aportaciones para la mitigación del impacto urbano” de conformidad con el propio Reglamento municipal tienen como fin “extrafiscal” cubrir los gastos necesarios para la incorporación y el mejoramiento del espacio público, la infraestructura y otras obras y acciones de interés público urbano en la zona donde se ubique el inmueble.

Ahora bien, para determinar si las “aportaciones para la mitigación del impacto urbano” consisten en un impuesto, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras o contribuciones especiales o derechos, se parte primeramente desde el supuesto que los impuestos son las contribuciones que sean distintas a las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

En virtud de lo anterior, toda vez que se considera innecesario analizar si las aportaciones económicas para la mitigación del impacto urbano tienen la naturaleza fiscal de aportaciones de seguridad social, se procede a analizar los derechos, las contribuciones de mejoras y las contribuciones especiales.

La definición de derechos como contribución se encuentra delimitada en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación y en el diverso artículo 3 del Código Fiscal del Estado de Nuevo León, los cuales, en resumen, constituyen las prestaciones que recibe el Estado por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

Por consiguiente, el presupuesto de hecho para ser considerado una contribución como un derecho es por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o por recibir servicios que presta el Estado. Así pues, las aportaciones económicas para la mitigación del impacto urbano no son aportaciones que se cubran por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, toda vez que dichas aportaciones son respecto

de la propiedad privada del contribuyente. Mientras que, si bien es cierto que los interesados en obtener un incremento en densidad y/o CUS optativo reciben un servicio por parte del municipio quien otorga dicha autorización, lo cierto es que no tiene carácter fiscal de derecho.

Lo anterior, pues los derechos se cobran atendiendo al costo del servicio que presta el Estado, o en el presente caso el municipio, sin tomar en consideración diversos factores, tal como se dispone en la “Jurisprudencia, 2015331”. Por lo que, en el presente caso, el monto de las aportaciones económicas no se calcula tomando en consideración el costo del servicio prestado por el municipio al momento de emitir la autorización o resolución correspondiente, sino respecto de la densidad y/o CUS otorgado, que, de conformidad con la fórmula establecida en el Reglamento, el monto a pagar es en proporción al incremento en densidad y CUS en el valor del metro cuadrado del inmueble. Por otro lado, tal como se refiere en párrafos antecedentes, para el Código Fiscal de la Federación se dispone “contribuciones de mejoras” y para el Código Fiscal del Estado de Nuevo León, aplicable para el caso en concreto, se dispone “contribuciones especiales”.

La diferencia entre estas dos consiste en que, las contribuciones de mejoras son las contribuciones a cargo de los contribuyentes que se benefician de manera directa por obras públicas; mientras que las contribuciones especiales, además de dicho supuesto de hecho, disponen también respecto de un beneficio económico particular proporcionado al contribuyente por la realización de tareas municipales provocadas por actividades del contribuyente, así como se hace énfasis en que el rendimiento de dicha contribución debe tener como destino el financiamiento de las obras o actividades correspondientes.

Por consiguiente, se reitera que las aportaciones económicas para la mitigación del impacto urbano consisten en el pago que debe realizar el interesado como una condición para obtener densidad y/o CUS optativo, autorización que deberá expedir el municipio como parte de una tarea municipal al emitir la resolución correspondiente; sin embargo, dicha “tarea” es provocada por la actividad del contribuyente que es el presentar la solicitud para obtener un incremento de densidad y/o CUS en el inmueble de su propiedad.

Adicionalmente, dicha aportación tiene como objetivo el obtener un beneficio directo en el patrimonio de quien lo solicita, toda vez que el incremento de densidad representa para el interesado la posibilidad de tener más viviendas dentro de su lote (al permitirse la disminución de metros cuadrados de superficie por unidad de vivienda) y el incremento en CUS representa para el interesado la posibilidad de contar con más metros cuadrados de construcción dentro de su lote; siendo importante señalar que el monto recaudado por concepto de dichas aportaciones se destinará única y exclusivamente para la incorporación y el mejoramiento del espacio público, la infraestructura y otras obras y acciones de interés público urbano en la zona donde se ubique el inmueble.

En virtud de lo anterior, resulta evidente que las aportaciones económicas para la mitigación del impacto urbano tienen el carácter fiscal de una contribución especial, pues cumplen con las características previstas en el artículo 3 del Código Fiscal del Estado de Nuevo León. Lo anterior, no obstante dichas aportaciones, no se encuentren legalmente establecidas en la Ley de Hacienda para los municipios del Estado de Nuevo León, Ley de Ingresos para los municipios del Estado de Nuevo León, y demás disposiciones normativas fiscales correspondientes.

PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY

Al haber determinado que las aportaciones económicas para la mitigación del impacto urbano previstas en el título octavo del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Municipio de San Pedro Garza

García, Nuevo León, son ingresos públicos de naturaleza fiscal con carácter de contribución especial, resulta indudable de que dicha aportación debe cumplir con los principios constitucionales de las contribuciones.

Así pues, los Derechos Humanos de los contribuyentes, conocidos en la doctrina como los principios de justicia tributaria, se encuentran consagrados en el artículo 31 fracción IV de la CPEUM, los cuales consisten en: proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.

En el presente caso, el principio que se analiza es el principio de legalidad en su sentido de reserva de ley; toda vez que, tal como se ha adelantado en los capítulos antecedentes, se considera que el municipio de San Pedro Garza García contraviene el principio de legalidad como derecho fundamental de los contribuyentes.

La Segunda Sala de la SCJN a través de la Jurisprudencia, 2004260 sostiene que precisamente de conformidad con el artículo 31 fracción IV de la CPEUM se debe garantizar el principio de legalidad tributaria, el cual exige que los tributos se prevean en la ley, y de manera específica, sus elementos esenciales. Lo anterior, para efecto de garantizar certeza a los gobernados en cuanto a que conozcan la forma y términos en los cuales debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos.

Ahora bien, de conformidad con Ríos (2010), del principio genérico de legalidad derivan los de reserva de ley y legalidad tributaria:

dicho principio se refiere a la actuación tanto del poder ejecutivo dentro del marco de legalidad tributaria como del poder legislativo en el marco de la producción de las normas de derecho. De lo anterior se entiende que el principio de legalidad en su sentido amplio se divide en dos tiempos, el primero que consiste en la reserva de ley que está dirigido al legislativo y el de legalidad tributaria que se refiere a la actuación del ejecutivo al ejecutar las normas que emanan del legislativo. (Ríos Granados 2010, 4)

Es así que, el poder legislativo es quien detenta la potestad tributaria normativa para crear contribuciones a través de su legislación, mientras que el poder ejecutivo (por ende las autoridades administrativas de cualquier orden de gobierno) se encuentra obligado a aplicar única y exclusivamente lo plasmado en la legislación.

En virtud de lo anterior:

el principio de reserva de ley tributaria sostiene una gran importancia social, ya que responde a una necesidad de certeza de los gobernados ante la obligación de contribuir al gasto público que representa un sacrificio económico, por lo que dicho sacrificio debe ser producto de un debido proceso legislativo, el cual de conformidad con la CPEUM deberá iniciarse en la Cámara de Diputados, quienes detentan la voluntad de los gobernados. (Ríos Granados 2010, 5)

Entonces, la reserva de ley tributaria es un derecho fundamental ya que determina las materias que están reservadas a la ley por decreto constitucional, por lo tanto, dicho principio está expresamente dirigido al legislador ya que debe garantizar dicha certeza al momento de crear y establecer cualquier tributo en una ley.

Asimismo, Ortega (2021) estipula que:

para la SCJN el respeto a la garantía de legalidad tributaria exige que la carga impositiva se encuentre prevista en una ley para evitar la arbitrariedad de las autoridades exactoras al momento de fijar el tributo, pues éstas deben de aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria para cada caso concreto, para evitar el cobro de impuestos imprevisibles y el cobro de impuestos a título particular, así como para que el particular tenga pleno conocimiento de cómo contribuir al gasto público. (Ortega 2021, 19)

De lo anterior se entiende que el alcance del principio de legalidad en el sentido de reserva de ley comprende que todos los elementos esenciales del tributo deben estar expresamente establecidos en una ley emanada del poder legislativo, por lo que Ríos Granados (2010) señala que “dicho principio debe regir el actuar del legislador al momento de determinar el hecho imponible, los elementos cualitativos y cuantitativos del mismo” (Ríos Granados 2010, 7).

Luego, Rodríguez (1986) sostiene que:

la ley impositiva debe contener dos tipos de preceptos; unos de carácter declarativo, que son los que se refieren al nacimiento de la obligación fiscal y a la identificación del causante y, en su caso, de las personas que además del causante tienen responsabilidad fiscal; y otros de carácter ejecutivo, que son los que se refieren a los deberes del causante para el cumplimiento pleno y oportuno de la obligación fiscal. Los declarativos son los elementos constitucionales de la obligación, que son el objeto, sujeto pasivo y circunstancias en que se manifiesta el hecho jurídico. Los de carácter ejecutivo, impulsan la voluntad de los causantes que obren en determinado sentido. (Rodríguez 1986, 35-36)

Para Hernández y Velasco (2018):

el principio de legalidad implica que la ley en que se establezca el tributo debe definir con suma precisión los elementos y supuestos que configuran la obligación tributaria, esto es, el hecho imponible, así como quiénes serán los sujetos pasivos de esta obligación, el objeto, la base, y la mecánica de determinación de la contribución. Estos elementos básicos, por ende, no deben de quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa, por lo que su establecimiento en Ley debe de ser clara y precisa. (Hernández y Velasco 2018, 90)

Tal como el Pleno de la SCJN plantea en su Jurisprudencia 197375, el principio de reserva de ley se clasifica en reserva de ley absoluta y relativa. La absoluta se refiere a cuando la regulación de una determinada materia se encuentra acotada de manera exclusiva a la ley formal, lo que significa que dicha materia no puede ser regulada por otras fuentes. Sin embargo, según la jurisprudencia mexicana la reserva de ley relativa se considera aplicable para la aplicación de los tributos, en la cual se permite que diversas fuentes regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero con la condición de que en la ley se determine de manera expresa y limitante las directrices a las que las diversas fuentes deberán ajustarse.

No obstante lo anterior, y según la Jurisprudencia, 2013036, si bien el principio de reserva de ley relativa permite que fuentes secundarias regulen algunos aspectos de determinada materia (en el presente caso tributaria), por ende es innecesario que se regulen todos los aspectos de las contribuciones en una ley formal y materialmente legislativa, lo cierto es que sí se deben disponer los elementos esenciales en una ley emitida por el poder legislativo.

Ahora bien, en el caso que se analiza, el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, pretende crear a través de su Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo una contribución especial consistente en la aportación económica para la mitigación del impacto urbano.

Sin embargo, tal como lo determina la Segunda Sala de la SCJN en la Jurisprudencia, 192804, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 fracción IV de la CPEUM, la hacienda municipal se integra de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, que de una interpretación sistemática con lo dispuesto en el diverso artículo 31 fracción IV de la referida Constitución, para garantizar el principio de legalidad toda contribución municipal, incluyendo sus elementos esenciales, deben establecerse en una ley emanada del legislativo del Estado al que pertenezcan.

Por lo tanto, resulta indudable que las aportaciones económicas para la mitigación del impacto urbano previstas en el Reglamento municipal contraviene el principio constitucional de legalidad, ya que dicho municipio pretende crear la referida contribución especial, así como delimitar sus elementos esenciales, sin que la misma se encuentra autorizada por la legislatura del Estado de Nuevo León dentro de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2023, así como tampoco se autorizó en el Presupuesto de Ingresos del municipio de San Pedro Garza García para el ejercicio fiscal 2023.

ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PREVISTA EN EL REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN Y USOS DEL SUELO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN

En virtud de lo expuesto en el apartado que antecede, si bien por el simple hecho de que las aportaciones económicas para la mitigación del impacto urbano no se encuentran previstas por una ley formal emanada de la legislatura del Estado de Nuevo León, se contraviene el principio de legalidad en el sentido de reserva de ley. Por otra parte, también se considera relevante entrar al análisis de los elementos esenciales de la referida contribución especial.

Sujeto

El sujeto pasivo de la obligación tributaria es la persona física o jurídica que tiene la obligación de pago del tributo por haber realizado el hecho imponible demostrativo, en su caso, de capacidad contributiva, soportando dicha carga de su patrimonio (Jurisprudencia, 192804).

De conformidad con los artículos 140, 141 146 y 148 del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León se desprende lo siguiente:

- Que el sujeto obligado a sufragar la aportación económica para la mitigación del impacto urbano es el propietario interesado que solicita ante la Secretaría de Ordenamiento y Desarrollo Urbano el otorgamiento del aprovechamiento urbano optativo (ya sea densidad y/o CUS)
- Que, para ser considerado propietario interesado, el Plan de Desarrollo Urbano municipal, los Planes o Programas Parciales para los Distritos de Desarrollo Específico o polígonos de actuación debe determinar las zonas e inmuebles susceptibles de incremento de densidad y/o CUS.
- Siendo importante destacar que para efecto de los interesados en obtener como aprovechamiento urbano optativo incremento de densidad, serán interesados los propietarios de los predios señalados en el Plano E1.5 de Zonificación que se encuentren

señalados con políticas de ordenamiento del territorio de consolidación y mejoramiento.

- Que el interesado se vuelve sujeto obligado a partir de que la Secretaría determine otorgar la densidad optativa y/o CUS optativo y celebre un convenio con el municipio en el cual se determine la densidad optativa y/o CUS optativo que se otorga.

Por lo tanto, el sujeto obligado en la contribución especial consistente en la aportación para la mitigación del impacto urbano es quien solicita y recibe la autorización de la obtención de algún aprovechamiento urbano optativo, ya sea en el incremento de densidad o en incremento de CUS, lo cual se traduce en que es quien obtiene el beneficio del servicio brindando por la autoridad municipal.

Objeto

Ahora bien, de acuerdo con Ortega (2021) “el objeto del tributo es la materia sujeta a gravamen” (p.48). En otras palabras, es la manifestación económica que busca someterse a tributación; por ejemplo, el ingreso, el patrimonio o el gasto (García 2020).

Del contenido normativo del título octavo del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, si bien no se determina expresamente el objeto de las aportaciones para la mitigación del impacto urbano, de una interpretación integral se percibe que el objeto de dicha contribución es el beneficio obtenido por los propietarios que reciben un incremento en densidad y/o CUS optativo; pues, la autorización o aprobación de un incremento en densidad /o CUS representa un beneficio directo para quien se le otorga, toda vez que esto representa un incremento en el valor del bien inmueble al 1) contar con más viviendas por metro cuadrado (densidad) y 2) contar con más metros cuadrados de construcción dentro del predio (CUS). Lo cual indiscutiblemente repercute en el valor del bien

inmueble, tanto en el valor catastral como en valor comercial.

Así pues, inclusive de la fórmula establecida en los artículos 148 y 151 del referido Reglamento municipal, se desprende que uno de sus elementos consiste en la SDO o CUSOPT con el cual pretenden obtener la proporción del incremento obtenido, ya sea en densidad o en CUS.

Por lo tanto, el objeto de las aportaciones para la mitigación del impacto urbano consiste en el beneficio obtenido a través de los aprovechamientos urbanos optativos, que se traduce en un incremento en el valor del bien inmueble al cual se destinan dichos aprovechamientos.

Base

La base del tributo es por regla general el valor pecuniario señalado por la ley al que se aplica la tarifa para establecer la cuantía de la obligación fiscal, es decir, para precisar el adeudo en cantidad líquida.

Para Sandoval (2003):

la base gravable para las diferentes contribuciones está constituida por los elementos que el legislador tomó en consideración para establecer el parámetros que se utilizará para concretar el monto del gravamen. Esto es, la base es el componente que se utiliza para establecer la dimensión o elemento al que se aplicará la tasa o tarifa para señalar el quantum con que se debe contribuir. (Sandoval 2003, 81)

Las aportaciones para la mitigación del impacto urbano, de conformidad con los artículos 148 y 151 del referido Reglamento municipal, son el resultado de la multiplicación de la densidad o CUS optativa por el valor catastral del metro cuadrado del terreno por el porcentaje de reducción (que es el 10%). Sin embargo, para efecto de determinar la base gravable se analizará cada uno de los aprovechamientos urbanos optativos, pues la manera en la cual se calcula el monto es similar pero no idéntica. Primeramente, para determinar el importe a pagar por concepto de aportación para la

mitigación del impacto urbano cuando se obtiene la aprobación de incrementar la densidad, se aplica la siguiente fórmula:

$$AMI = SDO * VM^2 * PCR$$

Donde:

AMI: Aportación para Mitigación de Impacto urbano

SDO: Es la densidad optativa

VM²: Es el valor catastral del metro cuadrado de terreno

PCR: Porcentaje de reducción.

$$SDO = \frac{D \text{ máxima permitida} - D \text{ base}}{D \text{ base}} * M^2t$$

Donde:

D máxima permitida: Es la Densidad máxima posible ya que la mínima es la del Plan vigente o en los planes o programas parciales.

D b: Es la Densidad base establecida en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (Plano E₃) y/o Plan o Programa Parcial correspondiente.

M²t: Son los Metros cuadrados del terreno sujeto del aprovechamiento.

El porcentaje de Reducción será del 10%, este porcentaje podrá ser mayor o menor según lo establezca el Plan o Programa Parcial correspondiente.

Fuente: Artículo 148 del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.

Nuevamente, si bien dicho dispositivo no establece expresamente la base gravable de la contribución especial, de dicha fórmula se podría señalar que la base sería el factor SDO que es la densidad optativa, la cual se obtiene de restar la densidad máxima permitida menos la densidad base, dividido entre la densidad base y dicho resultado multiplicado por los metros cuadrados del terreno.

Así pues, la densidad máxima es la establecida en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, la cual en su artículo 140 fracción XII señala que son 250 viviendas por hectárea; y la densidad base es

la densidad originalmente estipulada en el Plano E3 del Plan de Desarrollo Urbano municipal. Por lo que la resta entre la densidad máxima menos la densidad base, dividido nuevamente entre la densidad base, da como resultado un factor que se traduce en el aumento en proporción de la densidad que se tenía a la densidad otorgada.

Posteriormente, al multiplicar dicho resultado por los metros cuadrados del bien inmueble se obtiene como resultado final un número de metros cuadrados, que representa de manera “ficticia” el supuesto incremento de metros cuadrados del bien inmueble en virtud de la densidad otorgada. Dicha representación se denomina “ficticia”, toda vez que el bien inmueble en realidad no aumenta de metros cuadrados por obtener un incremento en densidad; sin embargo, las autoridades pretenden simbolizar en metros cuadrados lo que dicho aprovechamiento urbano optativo representa para el bien inmueble beneficiado.

Ahora bien, para determinar el importe a pagar por concepto de aportación para la mitigación del impacto urbano cuando se obtiene la aprobación de incrementar el CUS se aplica la siguiente fórmula:

$$AMI = CUS_{opt} * VM^2 * PCR$$

Donde:

AMI: Aportación para Mitigación de Impacto urbano

CUS_{opt}: Es el Coeficiente de Uso de Suelo optativo

VM²: Es el valor catastral del metro cuadrado de terreno

PCR: Porcentaje de reducción.

$$CUS_{spot} = \frac{CUS_{Máximo} - CUS_{Base}}{CUS_{Base}} * M^2t$$

Donde:

CUS Max: Es el CUS máximo posible.

CUS Base: Es CUS base establecido en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (Plano E₃) o Planes o Programas Parciales.

M²t: Son los Metros cuadrados del terreno sujeto del aprovechamiento.

El porcentaje de Reducción será del 10%, este porcentaje podrá ser mayor o menor según lo establezca el Plan o Programa Parcial correspondiente.

Fuente: Artículo 151 del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.

Nuevamente, si bien dicho dispositivo no establece expresamente la base gravable de la contribución especial, de dicha fórmula se podría señalar que la base sería el factor CUS_{opt}, que es el coeficiente de utilización del suelo optativo, la cual se obtiene de restar el CUS máximo menos el CUS base, dividido entre el CUS base y dicho resultado multiplicado por los metros cuadrados del terreno.

Así pues, el CUS máximo, de conformidad con el artículo 150 del multicitado Reglamento municipal, es la suma del CUS base y del CUS optativo señalado dentro de los Planes o Programas Parciales de desarrollo urbano; y el CUS base es el CUS originalmente estipulado en el Plano E3 del Plan de Desarrollo Urbano municipal. Por lo que la resta entre el CUS máximo menos el CUS base, dividido nuevamente entre el CUS base, da como resultado un factor que se traduce en el aumento en proporción del CUS que originalmente se tenía al CUS optativo otorgado. Posteriormente, al multiplicar dicho resultado por los metros cuadrados del bien inmueble se obtiene como resultado final un número de metros cuadrados, el cual representa de manera “ficticia” el supuesto incremento de metros cuadrados del bien inmueble en virtud del CUS obtenido.

Dicha representación se denomina “ficticia” toda vez que, antes que resulta desproporcionado el tomar como CUS máximo la suma del CUS base dispuesto originalmente y sumar el CUS que estipula el Plan o Programa como optativo, toda vez que dicha suma no representa realmente el CUS máximo que puede solicitar el propietario, por lo que en la fórmula se pretende determinar un factor de proporción que no es acorde a lo que se está autorizando.

En virtud de lo anterior, resulta importante destacar lo señalado por la Segunda Sala de la SCJN, en la Jurisprudencia 2004260: para que la base gravable de las contribuciones cumpla con el principio de legalidad tributaria, cuando se trata de una base que es variable, se

debe verificar que el mecanismo utilizado para medir o valorar la capacidad contributiva está descrita en el hecho imponible, para que no genere incertidumbre sobre la forma en la que se debe cuantificar la carga tributaria.

Por consiguiente, se estima que en las contribuciones especiales consistente en las aportaciones para la mitigación del impacto urbano, además de que la base gravable no se encuentra expresamente señalada, tampoco se señala que lo que se pretende gravar es una “representación” o una “proporción” del incremento en densidad o CUS respecto de dichos lineamientos que se tenían previo a dicho aprovechamiento optativo, y mucho menos se toma en consideración la capacidad contributiva o proporcionalidad del beneficio concedido Jurisprudencia 168171.

Tasa/tarifa/cuota

El último elemento esencial de las contribuciones es la tasa, tarifa o cuota. De acuerdo con Ortega (2021):

el común denominador entre tasa y tarifa es que consiste en un parámetro que se aplica a la base imponible para obtener la cuantía de la contribución a pagar, cuando dicho parámetro se determina como porcentaje se le denomina tasa. Mientras que cuando la unidad es una cantidad fija estamos frente a una cuota. Por lo que, la tarifa es cuando existe una combinación entre tasa y cuota, pues usualmente se representa en una tabla que señala montos que van de manera progresiva. (Ortega 2021, 91)

Ahora bien, para analizar el presente elemento esencial se interpretará en conjunto la fórmula establecida para

ambos aprovechamientos urbanos optativos (densidad y CUS), toda vez que el cálculo de la aportación para la mitigación del impacto urbano contiene los mismos elementos además de la base gravable (SDO y CUSopt).

Así pues, nuevamente el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León es omiso en determinar expresamente la tasa, tarifa o cuota aplicable para la contribución especial consistente en las aportaciones para la mitigación del impacto urbano, y en el presente caso se considera que no se encuentra ni implícitamente una tasa, tarifa o cuota.

Al observar la fórmula establecida para el cálculo respectivo, no se desprende algún parámetro o unidad fija dispuesta para aplicar a la base gravable; si no que, el municipio pretende multiplicar el valor catastral del metro cuadrado del terreno por la base gravable, el cual de forma alguna puede representar una tasa, tarifa o cuota, ya que el valor catastral no se representa en porcentaje, así como tampoco existe una tarifa para el mismo y menos representa una cuota fija.

El valor catastral se forma por el valor de suelo y valor de construcción, los cuales tampoco representan una tasa, tarifa o cuota, pues dicho valor catastral es individual a cada predio por formarse por diversos factores.

Asimismo, resulta relevante mencionar que el otro factor que se observa en la fórmula es el porcentaje de reducción, el cual el propio Reglamento municipal señala que será del 10%; sin embargo, no justifica ni refiere la razón por la cual existe un porcentaje de reducción, y menos aún el por qué es del 10%.

CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto en el presente artículo de investigación, se considera que las aportaciones para la mitigación del impacto urbano previstas en el título octavo denominado Aprovechamientos urbanos optativos, del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo

León, tienen la naturaleza de ingreso público ordinario tributario con carácter de contribución especial.

Tomando en cuenta lo anterior, de una interpretación sistemática de lo dispuesto en el referido título octavo del Reglamento municipal se desprende que

lo que el municipio pretende cobrar a los interesados en obtener aprovechamientos urbanos optativos es el beneficio directo obtenido por el servicio brindado al momento de aprobar el incremento en densidad y/o CUS.

Los municipios cuentan con facultades hacendarias limitadas, de conformidad con el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que una de las pocas materias que pueden regular es el desarrollo urbano; sin embargo, en el presente caso rebasan las facultades conferidas toda vez que dicha contribución especial no se encuentra aprobada y menos regulada por la legislatura del Estado de Nuevo León

Así pues, se considera indudable que las contribuciones especiales consistentes en las aportaciones para la mitigación del impacto urbano, además de contravenir el principio de legalidad al no estar previsto por alguna ley formal emitida por la legislatura del Estado de Nuevo León, los “elementos esenciales” de dicha contribución no se encuentran debidamente establecidos en el referido Reglamento.

Por consiguiente, la fórmula establecida para el cálculo de dichas aportaciones carece de certeza y seguridad jurídica, toda vez que no se desprende de manera fehaciente los elementos esenciales, y mucho menos se cumple con los demás principios constitucionales de proporcionalidad, legalidad y equidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Cuevas, Ana María. 2010. "La estructura de los ingresos en México desde una perspectiva multidisciplinaria". *Revista Ciencia Administrativa IIESCA*. 1-6. Acceso el 11 de noviembre de 2024. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/estructura2010-2.pdf>
- García Bueno, Marco. 2020. "Los tributos y sus elementos esenciales". En *Manual de Derecho Fiscal*. Coord. Ríos Granados, Gabriela. México: Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México. Acceso el 11 de noviembre de 2024. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6278/11a.pdf>
- Hernández Soto, Ernesto y Lizzete Velasco Aulcy. 2018. "Inconstitucionalidad de la tasa adicional de impuesto a los dividendos en México". México, *Revista Global de Negocios* Vol. 6, No. 2 : 85-93. Acceso el 11 de noviembre de 2024. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3050147
- Ortega Maldonado, Juan Manuel. 2021. *Derecho Fiscal*. México: Editorial Porrúa.
- Ríos Granados, Gabriela. 2010. "La reserva de ley tributaria como derecho fundamental". *Revista de Contabilidad y Tributación. Comentarios, casos prácticos, España*. 324: 1-14 DOI: <https://doi.org/10.51302/rcyt.2010.6973>
- Ríos Granados, Gabriela. 2014. *Derecho tributario parte general*. México: Editorial Porrúa.
- Rodríguez Lobato, Raúl. 1986. *Derecho Fiscal*. México: Editorial Oxford, 2ed.
- Sandoval Galindo, Luis Edmundo. 2003. *Determinación Presuntiva en materia fiscal federal*. México: Editorial INDETEC.
- Normativa y jurisprudencia**
- Registro digital: 184633 Instancia: Segunda Sala Novena Época Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a./J. 19/2003 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Marzo de 2003, 301. Acceso el 11 de noviembre de 2024. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/184633>
- Registro digital: 2000703 Instancia: Suprema Corte de Justicia de la Nación Décima Época Materia(s): Común Tesis: 1a./J. 28/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tipo: Tesis de Jurisprudencia. Acceso el 11 de noviembre de 2024. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/7vZrMHYBN_4klb4HC1xY/%22Aclaraci%C3%B3n%20de%20sentencia%22
- Registro digital: 2004260 Instancia: Segunda Sala Décima Época Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a. LXII/2013 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 2, 1325 Tipo: Aislada. Acceso el 11 de noviembre de 2024. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004260>
- Registro digital: 902218 Instancia: Suprema Corte de Justicia de la Nación Novena Época Materia(s): Constitucional Tesis: 1545 Fuente: Apéndice 2000 Tipo: Tesis Aislada. Acceso el 11 de noviembre de 2024. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/u_hxMHYBN_4klb4HaGKG/%22Normas%20secundarias%22
- Registro digital: 2013036 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: III.5o.A.26 A (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo IV, 2469 Tipo: Aislada. Acceso el 11 de noviembre de 2024. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013036>

Registro digital: 192804 Instancia: Segunda Sala Novena
Época Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: 2a. CXLI/99 Fuente: Semanario Judicial de la
Federación y su Gaceta. Tomo X, Diciembre de 1999,
404 Tipo: Aislada. Acceso el 11 de noviembre de
2024 <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/192804>

SCJN, 2a. LXII/2013. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004260>

SCJN, 168171. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/168171>

SCJN, 1a. XXXVI/2007. <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/12/1871>