

**ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO
DE CHIHUAHUA**

XIX
CONGRESO
INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA
ADMINISTRACIÓN
E
INFORMÁTICA

Área de investigación: Contribuciones

Carmen Romelia Flores Morales

Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Chihuahua
rmeflore@uach.mx

Ana Isabel Ordóñez Parada

Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Chihuahua
aordonez@uach.mx

Viridiana Puchi Carrasco

Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Chihuahua
viridiana.ags@almuina.com.mx



Octubre 8, 9 y 10 de 2014 ♦ Ciudad Universitaria ♦ México, D.F.



ANFECA
Asociación Nacional de Facultades y
Escuelas de Contaduría y Administración



ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

RESUMEN

El propósito del impuesto predial se enfoca en gravar la propiedad o posesión de bienes inmuebles, a propietarios, copropietarios o inclusive poseedores de los mismos, según el valor catastral determinado a través de tablas de valores unitarios que muestran el valor de los bienes; por lo que el objetivo fundamental del presente estudio consiste en analizar la constitucionalidad del impuesto predial en el municipio de Chihuahua, pretendiendo identificar si éste es aplicado respetando los principios de legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad. Se trata de un estudio cualitativo, documental, no experimental, descriptivo y transeccional, limitado a la circunscripción del municipio de Chihuahua, Chihuahua.

Palabras Clave: Impuesto predial, legalidad tributaria, constitucionalidad



INTRODUCCIÓN

El Código Fiscal de la Federación (2014), en su Artículo 2º, Fracción I, define a los **impuestos** como “las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

Mientras que Hernández *et al* (2005) definen a los **impuestos o tributos** como el pago que se hace al estado de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas.

Uno de los principales problemas que enfrentan actualmente los municipios está asociado con la correcta determinación del pago del impuesto predial. Como es sabido estados y municipios realizan enormes esfuerzos encaminados a la recaudación de los impuestos y a búsqueda de los ingresos necesarios para sufragar el gasto público, pues sólo de esta manera se pueden atender los fines que se les han encomendado, siendo el impuesto predial, el mayor ingreso que reciben los ayuntamientos.

Las inequidades en el sistema tributario inmobiliario, producto de la desactualización de padrones catastrales, de valores catastrales rezagados con relación a los de mercado, la normatividad desactualizada, escaso personal calificado, tecnología insuficiente, procesos catastrales no homogéneos, sistemas de gestión catastral no integrales y poco eficientes, y escaso aprovechamiento de las tecnologías de la información; entre otras causas viola las garantías de los contribuyentes sujetos al impuesto predial, quienes en su afán de que se respeten sus derechos constitucionales recurren a las autoridades competentes para que se protejan esas prerrogativas.

La presente investigación se centró en analizar la constitucionalidad del impuesto predial en el municipio de Chihuahua, si éste es aplicado de forma correcta, respetando los principios de legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad.

Los impuestos son la fuente principal de recursos financieros de los gobiernos en todos sus niveles. A través del esquema impositivo, los gobiernos se allegan de los recursos económicos necesarios para cumplir con sus obligaciones y a su vez, sus ciudadanos (sujetos pasivos de la relación tributaria), son retribuidos a través de la recepción de bienes públicos como la educación y seguridad pública, entre otros.

La Constitución de nuestro país establece las bases para la promulgación y aplicación de todas las demás leyes y ordenamientos existentes, entre ellas incluidas las de índole fiscal.

Los impuestos tienen como fuente inmediata la voluntad del Estado, es decir, son de carácter obligatorio, ya que no queda a voluntad particular de los gobernados contribuir o no para sufragar el gasto público, sino que es el Estado el que impone de forma unilateral la obligación de hacerlo, y no ofrece, en el caso de los impuestos una contraprestación específica.



Se discute en los últimos años sobre la posible inconstitucionalidad del impuesto predial, en las distintas entidades federativas, dado que no se establece de manera equitativa y proporcional los incrementos del valor catastral de los bienes inmuebles respecto a las tasas y/o tarifas que los gobiernos locales establecen a través de las legislaturas, para de esa manera determinar el valor del impuesto predial a cargo de los ciudadanos sujetos al pago del mismo, provocando gran descontento entre los mismos.

Sirve asimismo de justificación ante la inevitable contradicción en la aplicación de los ordenamientos, asentar que debido a estos hechos, el legislador se ha visto en la imperiosa necesidad de reformar con el transcurso de los años las disposiciones reguladoras que sirven de base para este trabajo, y aún así esta prerrogativa de los municipios ha sido sujeta a críticas y a miles de amparos, que año con año, se interponen ante los Juzgados Federales, quedando para los municipios en términos generales.

En la actualidad, se pretende que la imposición de los impuestos debe sujetarse a los *principios de proporcionalidad y equidad*, señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que quiere decir que los ciudadanos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo ser esta justa y adecuada, dando siempre un mismo trato a los individuos que se encuentren en las mismas características o situaciones.

Los municipios tienen la potestad de administrar libremente su hacienda, la que está conformada por tributos y otros ingresos que las mismas legislaciones locales señalan en cada estado, de igual forma dicho derecho se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se contempla la *obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público, de forma proporcional y equitativa*.

En el ámbito local, en el estado de Chihuahua, el impuesto predial se encuentra regulado por la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua y el Código Municipal para el Estado de Chihuahua, y se impone con el objeto de gravar la propiedad o posesión de predios urbanos, suburbanos y rústicos, así como las construcciones permanentes ubicadas en los predios ya señalados, y los predios de la federación, estados o municipios que estén en poder de las instituciones descentralizadas, con la personalidad jurídica y patrimonio propios o de particulares, por contratos, concesiones, permisos o por cualquier otro título para uso, goce o explotación, siendo sujetos de este impuesto los propietarios y poseedores de los predios, así como los copropietarios y coposeedores de bienes inmuebles sujetos a régimen de copropiedad o condominio y los titulares de certificados de participación inmobiliaria, de igual forma serán sujetos los fideicomitentes.

La base del impuesto en comento es el valor catastral del inmueble, que es determinado por lo dispuesto en la Ley de Catastro del Estado, debiendo reflejar el valor de mercado de las propiedades y se determina anualmente en base a tarifas, según el procedimiento aritmético establecido en el Código Municipal para el estado, quedando a la voluntad de los municipios determinar la zona y valores catastrales, considerando elementos que incrementen o demeriten las zonas, como equipamiento, servicios públicos, tipo de construcciones, entre otros.



Quedando la especificación de los valores a la autoridad del municipio, *violando el principio de legalidad tributaria*, porque la imposición de los impuestos incluye el respeto de dicho principio. La legalidad tributaria consiste en que no debe quedar a la discreción de la autoridad la imposición de ellos, además debe estar contenido en una ley en la que se consignen clara y específicamente los elementos esenciales del tributo, tales como sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

El Estado, sus funciones y su actividad recaudatoria

El estado lleva a cabo determinados actos y actividades para la realización de sus fines, los cuales deben ser propiedad de la sociedad. Entre las funciones básicas de éste destacan la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la sociedad, a fin de lograr el bien común.

Para que el estado pueda cumplir sus fines, ejerce una serie de facultades inherentes a su actividad, dentro de ellas se encuentran las atribuciones de servicio público y de seguridad social por virtud de las cuales el Estado satisface las necesidades generales por medio de prestación de servicios de diversa índole.

Esta actividad del estado y de sus funciones se encuentra limitada en este país por el “Principio de Legalidad”, el que consiste en que la Autoridad puede hacer únicamente lo que les está permitido, esto siempre dentro de su ámbito de competencia, que para el Derecho Público ésta se define como la “aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos, siendo esta la que determina los límites dentro de los cuales han de moverse unas y otros.” (Sagueyes, 1959)

Ciertamente el régimen de autoridad en México es de facultades expresas y limitadas, correspondiéndole al Estado, a través de sus niveles de gobierno, las funciones específicas que las leyes les señalen, tal como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial en la que se establece: “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite” (Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, pag. 555).

De acuerdo con el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “nadie puede ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Las actividades recaudatorias del estado

Una de las funciones más importantes de la administración, es la referente a la de sus intereses económicos, lo que constituye la financiera y es aquella que se realiza con la finalidad de obtener sus fines, con la obtención, administración y aplicación de recursos públicos, siendo éstos en su mayoría provenientes de los particulares.



La actividad financiera del Estado ha sido definida por el fiscalista mexicano Joaquín Ortega como la actividad que desarrolla el estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general, a la realización de sus propios fines. Así la actividad financiera se compone de la recaudación de ingresos, de su administración y de su ejercicio, estos ingresos son obtenidos de diversas formas y de manera constante a través de derechos, contribuciones, productos, aprovechamientos, créditos y fundamentalmente los impuestos. (Osorio, 1992)

La actividad financiera del Estado, es realizada fundamentalmente por el Poder Ejecutivo, sin embargo, es importante la intervención de los Poderes Legislativo y Judicial en dicha actividad, la participación del Poder Legislativo se expresa a partir de la expedición de las leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, actúa mediante el juicio de Amparo, quien puede decretar la inconstitucionalidad de la expedición o de la aplicación de las leyes que violan las garantías de los ciudadanos, y a través del mismo procedimiento o a través del recurso de revisión fiscal, se revisan las resoluciones que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, asegurando la observancia del *Principio de Legalidad* que debe cumplir la actividad fiscal del Estado y cuyas características determina el artículo 31, fracción IV de la Constitución Mexicana (2014).

Dicha actividad es de suma importancia, ya que consiste en la obtención de recursos para sufragar los gastos públicos, para satisfacer las necesidades de la colectividad. Esta actividad trascendental, radica sustancialmente en obtener recursos de los contribuyentes y emplearlos en los gastos públicos para satisfacer las necesidades colectivas.

El poder tributario del estado

El poder o soberanía financiera del Estado ha sido definida por Sainz de Bujanda, citado por De la Garza(2001), como la expresión de soberanía política, concedida como atributo al Estado y que tiene dos facetas; la que se refiere a los ingresos y la que se refiere a los gastos. El poder financiero se refiere al conjunto de la actividad financiera del Estado, ingresos-egresos, en cambio el poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del estado para crear tributos.

Este poder tributario con el que cuenta el Estado, se encuentra sustentado principalmente en la creación de contribuciones para sufragar el gasto público, imponiendo a los particulares la obligación de destinar parte de sus riquezas al erario, para sea destinado al gasto público.

En México, la atribución de establecer contribuciones corresponde al Poder Legislativo, a través del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los estados, al expedir leyes que graven determinadas situaciones jurídicas u objetos, y compete a ellos señalar en las Leyes de Ingresos de cada año, las contribuciones que van a estar vigentes durante el ejercicio fiscal aprobado.

Para ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73, fracción VII, establece que el Congreso tiene facultades para: imponer las contribuciones



necesarias para cubrir el gasto público, pudiendo en términos del artículo 32, fracción IV de la misma Carta Magna establecerlo como una obligación de los mexicanos al contribuir al gasto público, así de la federación, como del Distrito Federal, Estados y Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El impuesto es la forma normal como el estado obtiene de los particulares los elementos económicos para atender los gastos públicos (Serra, 1988), es aquí de donde emana la creación del impuesto y demás contribuciones, el estado como ente soberano a través del Poder Legislativo.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación(2014), en su artículo 2 establece que las contribuciones se pueden clasificar en: *impuestos*, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Definiendo a los impuestos como “las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo”. De igual modo define a las contribuciones de mejora como “las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas o morales que se beneficien de manera directa por obras públicas”.

En México, es función básica de la autoridad hacendaria, determinar y cobrar los impuestos que se decretan por el Poder Legislativo, en virtud de una ley que los hace obligatorios, mismos que pueden exigirse aún en contra de la voluntad de los causantes, en este caso mediante el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad, siendo el poder Ejecutivo el facultado para ejecutar tales actos.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS Y PROPÓSITO

La naturaleza de la investigación es cualitativa, aplicada, no experimental, transeccional, documental, empleando el método analítico sintético.

Objetivo General: Analizar la constitucionalidad del impuesto predial en el municipio de Chihuahua, pretendiendo identificar si éste es aplicado de forma correcta, respetando los principios de legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad.

Se pretende investigar la legalidad del impuesto predial, analizando si el procedimiento implementado es el correcto respecto de los principios que se deben salvaguardar como lo es el de legalidad y demás derechos constitucionales, así como identificar si la determinación de los valores catastrales impuestos por el ayuntamiento son impuestos de manera correcta.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Aplicación del impuesto predial en el municipio de Chihuahua

El cobro del impuesto predial se encuentra a cargo de la entidad municipal, específicamente del área de Tesorería, donde se lleva a cabo el trámite a través del contacto en el Departamento de Ejecución, solicitando como requisito la clave catastral y el nombre del



propietario o dirección del predio, a fin de lograr la correcta ubicación del mismo en el sistema de catastro.

La Subdirección de Evaluación, con fundamento en el artículo 69(bis) fracción III, IV y V del Reglamento Interior del Municipio de Chihuahua (2001), expide el Manual de Políticas y Procedimientos Administrativos de la Subdirección de Catastro de la Tesorería Municipal, con el objetivo fundamental de definir y documentar los procedimientos que sustentan la operación de la Secretaría de Catastro de la Tesorería Municipal, las políticas que norman los mismos, así como también señalar los puestos involucrados en la ejecución de las diversas funciones administrativas, a fin de establecer el control y funcionamiento más eficiente y transparente de la unidad administrativa en cuestión.

Disposiciones jurídicas que regulan el Impuesto Predial

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014)*, en su artículo 15, da vida al impuesto predial, ya que establece, cuáles serán las facultades del municipio, respecto a la actividad catastral, la misma dice que es obligación de los ciudadanos mexicanos, inscribirse en el Catastro Municipal y los ayuntamientos sólo están facultados para la elaboración de los valores unitarios de suelo y construcción y que éstos deberán ser equivalentes a los valores de mercado. Además de que puede convenir con los gobiernos estatales o con otros municipios, para que sean éstos los que presten dicho servicio, siendo este el origen de la imposición del impuesto predial.

Reformas constitucionales al fundamento legal del impuesto predial en México

Tres son los momentos históricos fundamentales en la evolución del municipio y por ende en el impuesto predial, ya que es aquí donde nace como facultad del municipio el cobro de dicho impuesto:

El primero se encuentra en la Constitución de 1917, donde se reconoce al municipio como un nivel de gobierno y se le da autonomía, prohibiendo cualquier intervención, en lo administrativo, de autoridades ajenas al ayuntamiento, estableciendo además una relación directa entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

La Constitución de 1917 reconoce el sistema de gestión del gobierno mexicano, que es el Federal y el Estatal, de este último hace del municipio la base de su organización política y administrativa. A pesar de que se reconoce al municipio, el cobro y recaudación de este impuesto estaba a cargo de los estados de la República.

Otro momento trascendental se encuentra en la reforma constitucional de 1983, donde se municipalizan las contribuciones inmobiliarias, el constituyente reconoce la necesidad de fortalecer el financiamiento al municipio, para consolidar su autonomía y lo realiza otorgándole las contribuciones en materia inmobiliaria. Con esta reforma se determina que la hacienda municipal se forma entre otros ingresos, por las contribuciones que los congresos locales establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, su división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.



Como consecuencia de la reforma, los gobiernos estatales derogan de la legislación tributaria del Estado el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto predial, los cuales son contemplados únicamente en la Ley de Ingresos Municipales.

La trasmisión del nivel estatal al municipal, de las contribuciones inmobiliarias, no causó interés, por parte del Estado, por mantener renovados los valores catastrales, que son la base para el establecimiento de los gravámenes, por lo que su cobro comenzó a bajar cuantiosamente. Tal demérito en la recaudación del Impuesto Predial se dio a partir de la reforma constitucional de 1983 y permaneció hasta principio de los años noventas.

El tercer momento se ubica en las reformas constitucionales del 23 de septiembre de 1999, con motivo de la reforma al artículo 115. Nuevas y trascendentales puertas se abrieron para los municipios, para lo cual fue necesario cambiar las legislaciones estatales, como el siguiente paso para formalizar los avances que de ellas surgían.

Actualmente se encuentra consagrado en el artículo 36 de la Constitución, en su fracción I, la obligación para todos los mexicanos de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga entre otra más información.

Marco Jurídico Estatal En Chihuahua

La función catastral en México es una facultad de las entidades federativas o de los municipios. En términos generales, en todas las entidades federativas la función catastral se realiza bajo los mismos principios y procedimientos, la diferencia sustancial radica en cuál es la instancia de gobierno que la realiza, y en el caso de ser los gobiernos de los estados, con qué estructura organizacional lo hace. Para analizar el estado actual de la función, se revisa a continuación el marco jurídico existente en el estado de Chihuahua, resaltando solamente, quién es la autoridad que realiza la función catastral, encontrando que esta es una facultad en la que intervienen ambas autoridades.

Código Municipal para el Estado de Chihuahua

Dentro de la legislación estatal se encuentra el Código Municipal para el estado de Chihuahua, el cual establece el objeto del Impuesto Predial propiamente dicho, los sujetos, la base y tasa, las exenciones al mismo y la forma de pago.

La base y tasa del Impuesto Predial, será el valor catastral del inmueble, determinado por lo dispuesto en la Ley de Catastro del Estado, debiendo reflejar el valor de mercado de las propiedades y se determinará anualmente conforme a las tarifas presentadas en la tabla No. 1.



Tabla 1. Tarifas para el cobro del impuesto predial (predios urbanos)

Límites de rango de la base del impuesto (valor catastral en moneda nacional)	Tasa de rango (aplicable sobre la porción del valor de la base que exceda del límite inferior del rango de que se trate)	Cuota fija en moneda nacional (Suma fija a pagar)
0	2 al millar	0
183,240	3 al millar	366.48
366,480	4 al millar	916.2
641,340	5 al millar	2015.64
1,282,680	6 al millar	5222.34

Fuente: Código Municipal del Estado de Chihuahua (2013)

El Impuesto Predial se calculará con el siguiente procedimiento aritmético:

$$\text{(Valor catastral – límite menor más próximo en moneda nacional) * Tasa de rango + cuota fija en moneda nacional = Impuesto Predial Directo Anual}$$

Al resultado de la diferencia del valor catastral del predio y el límite de rango menor más próximo en moneda nacional, se aplicará la tasa correspondiente al excedente de ese límite inferior y se le adicionará la cuota fija del mismo rango, en moneda nacional.

El impuesto neto a pagar nunca será inferior al equivalente a dos días de salario mínimo vigente en el Municipio donde se ubique el predio objeto del impuesto, al día treinta de noviembre del año anterior al ejercicio de que se trate.

El pago del impuesto será bimestral, debiendo efectuarse dentro del periodo que comprende cada bimestre, en el entendido que serán 6 bimestres, siendo la Tesorería Municipal la encargada de realizar el cobro correspondiente.

Ley del Catastro del Estado de Chihuahua

La Ley de Catastro del Estado(2008) fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 18 de noviembre de 1995 con el fin de regular la actividad catastral del estado.

En su artículo 4, menciona que el catastro del Estado de Chihuahua, estará integrado por: Un Catastro Estatal que estará a cargo del ejecutivo estatal y un Catastro Municipal de cada municipio. Con lo cual se otorga el carácter de autoridad competente en materia de catastro al Ejecutivo Estatal y a los Presidentes Municipales.

CONCLUSIONES

Como resultado del análisis de las diversas disposiciones jurídicas que regulan el tema sustancial, así como demás legislaciones que abordan el tema se concluye lo que a continuación se detalla:

Hoy en día, el catastro tiene una finalidad fiscal importante y fundamental, como proceso técnico para generar recursos financieros que apoyen distintos programas de desarrollo. Sin embargo, la finalidad fiscal del catastro se ha ampliado enormemente convirtiéndose en un instrumento de importancia para apoyar el logro de objetivos diversos contenidos en el



Plan de Desarrollo Municipal y en los programas a ejecutarse, por ello, sus actuaciones no pueden quedar al margen de la constitución y en todo momento, deben cumplir con los *principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica*.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto el contenido y alcance del *Principio de Legalidad Tributaria*, entre otras, en las siguientes jurisprudencias:

“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY”: Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV que son obligaciones de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como puede ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.”(Séptima época. Instancia. Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: I, Parte SCJN. Tesis: 162: página:165)

“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El *principio de legalidad* se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente el principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto del causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado



puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra ley fundamental. Lo anterior, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarse” (Séptima época. Instancia. Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: I, Parte SCJN. Tesis: 168: página:169)

De acuerdo con las consideraciones plasmadas en los anteriores criterios, el respeto a la garantía de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en una ley, por las siguientes razones: 1. Para evitar que quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, la fijación del tributo, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto; 2. Para evitar el cobro de impuestos imprevisibles; 3. Para evitar el cobro de impuesto a título particular y 4. Para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

Por tanto, conforme al *principio de legalidad*, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra ley fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición de contribuciones, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarse.

En el caso concreto, para estimar que la base del impuesto predial, transgrede el principio de legalidad tributaria establecido en el Artículo 31, fracción IV constitucional, basta analizar el contenido de la Ley de Catastro, particularmente, los artículos 21, 23, 24, 25 fracción IV, 27 y 28, en relación con las tablas de valores unitarios para determinar el valor catastral, pues de su sola lectura se obtiene que no se encuentran previstos todos los parámetros legales para la determinación de la base del impuesto predial, por lo que se deja a la autoridad municipal la libre determinación del valor catastral de los inmuebles.

Los preceptos citados de la Ley de Catastro prescriben lo siguiente:

ARTÍCULO 21. Las TVUSC deberán reflejar el valor de mercado.

Para la determinación de las zonas homogéneas de valor y de los valores unitarios de terreno por zona y por vialidad, el territorio de los municipios se dividirá en áreas con características homogéneas. Para la definición de las áreas homogéneas se tomará en consideración lo dispuesto por los planes y programas de desarrollo urbano y rural que tengan efectos sobre el territorio; la existencia, disponibilidad y características del equipamiento y servicios públicos, así como el tipo de construcción y demás factores que incrementen o demeriten el valor de las zonas y predios.



Cuando la disponibilidad y calidad de los servicios públicos, el uso de suelo, infraestructura urbana y equipamiento, nivel socioeconómico de la población, tipo y calidad de las construcciones; sean similares dentro de una circunscripción territorial, se constituye en una zona homogénea de valor y se le asignará un valor unitario de suelo.

Las TVUSC deberán delimitar con precisión el área que comprenda cada zona homogénea de valor.

Para la determinación de los valores unitarios de suelo y construcción, los predios se clasificarán en urbanos, suburbanos y rústicos. Asimismo las construcciones se clasificarán de acuerdo a su vocación o uso preponderante en: habitacionales, comerciales e industriales; éstas a su vez se clasificarán de acuerdo a su tipología de construcción y a su estado de conservación, las cuales se establecerán en la TVUSC.

Las TVUSC deberán contener los factores de incremento y demérito que serán aplicables en el procedimiento valuatorio.

Los valores unitarios de suelo en la zona urbana y suburbana se fijarán por metro cuadrado y en zona rústica por hectárea.

ARTÍCULO 23. Para determinar el valor catastral de los predios, se aplicarán los valores unitarios aprobados, de acuerdo con la siguiente fórmula: $VCAT = VT + VC$. El valor del terreno de un inmueble se obtiene de multiplicar su superficie por el valor unitario de suelo, contenido en las TVUSC aprobadas para el Municipio en el cual se encuentra ubicado el predio, de acuerdo con la fórmula siguiente: $VT = ST \times VUS$

En su caso, deberá considerarse los factores de incremento y demérito, previstos en las tablas, según las características del suelo, una vez determinado el valor unitario de referencia que le corresponda.

El valor de construcción de un inmueble, se obtiene de multiplicar la superficie construida, por el valor unitario de construcción para cada tipo de edificación, contenido en las TVUSC aprobadas para el Municipio en el cual se encuentra ubicado el predio, más el valor de las instalaciones especiales permanentes, de acuerdo con la fórmula siguiente: $VC = SC \times VUC + VIE$

Según las características del predio deberán aplicarse, en su caso, los factores de incremento y demérito, previstos en las tablas, una vez determinado el valor unitario de referencia que le corresponda.

ARTÍCULO 24. El valor catastral será el que resulte de sumar el valor del terreno y el de la construcción, obtenidos conforme lo señala el artículo anterior.

ARTÍCULO 25. La asignación y actualización del valor catastral de inmuebles se efectuará por los Municipios, conforme a las TVUSC y con apoyo en la información resultante de los siguientes procedimientos: I. Por declaración del contribuyente, sujeta a la aprobación de la autoridad municipal; II. Por avalúo directo realizado por un perito valuador debidamente registrado o autorizado ante el Departamento Estatal de Profesiones;



III. Valuación directa en base a la información recabada por la Autoridad Catastral Municipal, mediante inspección física, estudios técnicos directos o por medios indirectos como la fotogrametría, aerofotogrametría e imagen satelital; IV. Con base en la documentación oficial que emitan las Autoridades Catastrales, tomando en consideración la información proporcionada al catastro por los propietarios o poseedores de predios, o con base en los registros de información con que cuenten las mismas Autoridades.

ARTÍCULO 27. La asignación, modificación y actualización de los valores catastrales por parte de la autoridad municipal, deberá notificarse a los propietarios o poseedores de los predios, en el domicilio señalado por estos para oír y recibir notificaciones o en su defecto mediante publicación de edictos en los estrados de la oficina de catastro municipal.

ARTÍCULO 28. Los predios a los cuales ya se hubiese fijado un valor catastral, serán evaluados en los siguientes casos: I. De manera general y anualmente al inicio del ejercicio, aplicando las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, que apruebe el Congreso del Estado, para el ejercicio de que se trate.

De la transcripción de los artículos anteriores, se evidencia que la autoridad legislativa estatal intentó establecer los mecanismos para la determinación de la base gravable del impuesto predial, consistente ésta, según el artículo 148 del Código Municipal, en el valor catastral del inmueble, el cual debe reflejar, además el valor de mercado de las propiedades.

Asimismo, en el artículo 23 de la Ley de Catastro, se estableció que para obtener el valor del terreno de un inmueble, deberá multiplicarse su superficie por el valor unitario del suelo que se contiene en las Tablas de Valores de Suelo y Construcción aprobadas para el municipio en el cual se encuentra ubicado el predio, de acuerdo con la fórmula señalada en el artículo.

Además en el artículo 21 del mismo ordenamiento legal, se precisó que las TVUSC, deben reflejar el valor de mercado, señalándose únicamente que se deben agrupar los predios que tengan características similares, esto es, una agrupación de predios y construcciones en zonas homogéneas, áreas con características homogéneas y en corredores de valor.

Lo anterior pone de manifiesto que ningún precepto indica cómo o con base en qué, se va a determinar o asignar un valor unitario al suelo y a las construcciones de los predios agrupados, es decir, dichos artículos no permiten que el contribuyente conozca la manera de determinar la base del impuesto, puesto que el valor catastral es determinado conforme a los valores unitarios del suelo y construcción, vulnerando con ello, la **garantía de legalidad tributaria**, porque se faculta a la autoridad administrativa para que establezca impuestos imprevisibles que rebasen la capacidad contributiva de los contribuyentes, cuestión que se agudiza por el hecho de que los valores unitarios cambian año con año, y la forma en que se obtienen para elaborar las tablas deviene arbitraria, toda vez que no se encuentra contenida en una ley expedida con antelación al hecho imponible y al desconocer el causante del gravamen la certeza respecto de la noción de valor de mercado, su forma de cálculo y monto, genera la trasgresión al principio en materia fiscal antes mencionado.

Cabe destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la Tesis 2ª./J. 155/2006 que: la facultad otorgada a la autoridad



administrativa para obtener un valor que incide en la base del impuesto, no implica una violación a la garantía de legalidad tributaria, siempre que se trate de un valor que debe ser obtenido por un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo y mediante un análisis comparativo. (Tesis 2ª./J. 155/2006, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, noviembre de 2006, Novena época, página 196.)

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, no debe perderse de vista que la facultad para establecer los valores unitarios se encuentra regulado en el artículo 15 constitucional y deriva de una coordinación entre los Ayuntamientos y las legislaturas estatales, aunado a que según la autoridad, las tablas de valores unitarios de mérito, constituyen los parámetros para la determinación de la base gravable del impuesto, pero aún y cuando se establecen ciertos criterios para su aplicación, no todos fueron definidos, pues no se sabe si se toman en cuenta los factores de depreciación por edad y depreciación de mercado, establecidos en las aludidas tablas de valores por metro cuadrado, respecto de la construcción.

Por ende, ninguna seguridad existe para el contribuyente, en cuanto al cumplimiento del contenido del artículo 23 de la Ley de Catastro citado con antelación, el cual señala que “Valor Unitario del Suelo corresponde a la zona homogénea, sector o corredor de valor donde se ubica el inmueble”.

En su caso, deberán considerarse los factores de incremento y demérito, previstos en las tablas, según las características del suelo, una vez determinado el valor unitario de referencia que le corresponda.

El valor de construcción de un inmueble, se obtiene de multiplicar la superficie construida, por el valor unitario de construcción para cada tipo de edificación, contenido en las TVUSC aprobadas para el municipio en el cual se encuentra ubicado el predio, más el valor de las instalaciones especiales permanentes. Esto es, será según las características del predio que deberán aplicarse, en su caso los factores de incremento y demérito, previstos en las tablas, una vez determinado el valor unitario de referencia que le corresponde.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 2ª./J. 25/2007 se pronunció en el sentido de que las Tablas de Valor Unitarios del Impuesto Predial, revisten una importancia fundamental en la integración de los elementos que los conforman, ya que impactan sobre la base gravable de la contribución y que por ello deben ajustarse al contenido del artículo 31, fracción IV constitucional. (Tesis 2ª./J. 25/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, marzo de 2007, Novena época, página 493)

De dicha tesis de jurisprudencia destacan los siguientes aspectos:

1. Las TVUIP, revisten una importancia fundamental en la integración de los elementos que lo conforman, ya que impactan sobre la base gravable de la contribución.
2. Las normas que contengan las TVUIP deben respetar las **garantías constitucionales de justicia tributaria** previstas en el artículo 31, fracción IV constitucional.



3. La base gravable, representa una cuantificación numérica, que es expresión de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, y que se aprecia atendiendo a las características del bien inmueble de que se trate, lo cual se concreta en las denominadas TVUIP.
4. Los criterios para clasificar un bien inmueble, deben encontrarse establecidos en la ley, pues en su defecto, quedan al arbitrio de la autoridad, quebrantando la **garantía de legalidad tributaria** al permitir un margen de arbitrariedad a favor de la autoridad, en lo relativo a la base gravable del impuesto.
5. Cuando no se establecen los parámetros que debe observar la autoridad administrativa para clasificar determinado bien en su categoría, se genera incertidumbre e inseguridad jurídica al contribuyente, provocando que uno de los elementos de la contribución pueda ser elegido discrecionalmente por la autoridad.
6. Los valores unitarios establecidos en las tablas, fueron fijados por el legislador; sin embargo los criterios de aplicación a los distintos inmuebles, no fueron definidos. Luego, si en la especie las tablas de valores unitarios a los que se hace referencia son genéricas y en ellas no se precisan los criterios que el legislador tuvo para ubicar el inmueble (terreno con construcción) acorde a su valor; ni existe dato para establecer conforme a su construcción en los rubros que se identificaron como habitacional, comercial e industrial y especial, dejando a libertad de la autoridad la determinación de la base del impuesto que deben pagar los contribuyentes, es inconcuso que se transgrede la garantía de legalidad tributaria, pues para la definición de la base gravable del impuesto predial, el artículo 148 del Código Municipal de esta entidad, establece que el valor catastral del inmueble debe reflejar, además el valor de mercado de la propiedad; asimismo, la Ley de Catastro, en su artículo 3, fracción XIX, define el valor de mercado como la determinación valorativa en unidades monetarias de un predio, atendiendo a sus elementos cualitativos y cuantitativos a una fecha determinada, sin embargo, la propia ley no establece cuáles son esos elementos cuantitativos y cualitativos que habrán de considerarse, ni tampoco se indica qué autoridad debe determinarlos, lo que sin lugar a dudas, podría generar el establecimiento de tributos imprevisibles o a título particular, al ignorar el causante del gravamen, la certeza respecto de la noción de valor de mercado, su forma de cálculo y monto, por lo que todo esto genera la trasgresión al **principio de legalidad impositiva**.

No obstante la inconstitucionalidad mencionada, la misma no implica que los sujetos que se amparen deben de dejar de pagar el impuesto predial, por el ejercicio fiscal de que se trate, sino por el contrario, atendiendo a que la violación constitucional se genera en virtud de la falta de certeza en cuanto a la base aplicable a un determinado inmueble, el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad consiste en que se aplique el monto de menor cuantía que en la misma se establezca, aún cuando no corresponda a la tipología y el uso o sector de la parte quejosa, pues sólo así se puede lograr la restitución en el goce de la garantía constitucional quebrantada.

En ese sentido, debe eliminarse la inseguridad jurídica causada por la violación a la garantía de legalidad tributaria, en razón de que la falta de precisión en cuanto a los criterios aplicables para determinar el valor del terreno y el valor de construcción, para llevar a cabo el cálculo del valor catastral del inmueble, lesiona la **garantía de legalidad tributaria** del contribuyente.



En virtud de lo anterior, aún cuando no existe un procedimiento o parámetros suficientes establecidos en ley, para determinar cuál de las distintas bases gravables refleja la verdadera capacidad contributiva del propietario o poseedor del inmueble, si existe certeza de que todo inmueble con las características expresadas en determinado rango revelan la capacidad contributiva mínima establecida en la categoría de menor cuantía.

Por lo tanto, si se toma en consideración que con la *declaratoria de inconstitucionalidad* que prevé el pago de una contribución, se afecta el mecanismo impositivo esencial y, como consecuencia, se obliga al quejo al pago de la categoría establecida como de menor cuantía, resulta inconcuso que en cumplimiento de la ejecutoria las autoridades responsables deberán, restituirle la diferencia que exista entre el total de las cantidades que haya pagado por tal concepto y el que resulte como de menor cuantía.

RECOMENDACIONES

Una vez analizados los resultados obtenidos se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Proponer a las autoridades administrativas del municipio, una homologación en los procesos de la valuación de los inmuebles, para que de esta manera el contribuyente pueda conocer a ciencia cierta la base gravable del impuesto a que es sujeto, evitando a las autoridades, de esta manera, la pérdida de dinero por la recaudación de este impuesto, ya que debido a la deficiente valoración de los inmuebles los ciudadanos recurren al denominado juicio de amparo para que la justicia federal los proteja.
2. Se requiere, primordialmente, de una normatividad específica que sea la que se aplique a la valoración de los inmuebles, para que se evite dejar al arbitrio de los valuadores una parte fundamental de este impuesto, que es la base del mismo, impidiendo igualmente que se utilicen criterios subjetivos, por parte de las personas encargadas de esta función. Respetando en todo momento los principios y derechos que consagra la Constitución Mexicana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Código Fiscal de la Federación. (14 de marzo de 2014). Recuperado el 2014 de mayo de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>

Código Municipal del Estado de Chihuahua . (2013). Chihuahua: Anaya Editores, S. A.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (10 de febrero de 2014). Recuperado el 13 de mayo de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

De la Garza, F. (2001). *Derecho Financiero Mexicano*. México: Porrúa.
Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, pag. 555.



Ley de amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (02 de abril de 2013). Recuperado el 10 de mayo de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>

Ley de Catastro del Estado. (11 de diciembre de 2008). Recuperado el 12 de mayo de 2014, de <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/72.pdf>
Osorio, F. (1992). *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México.* . México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Reglamento Interior del Municipio de Chihuahua. (19 de abril de 2001). Recuperado el 12 de mayo de 2014, de <http://www.cum.gob.mx/pdf/cuarto%20trimestre%202011/Reglamento%20Interior%20del%20Municipio%20de%20Chihuahua.pdf>

Sagueyes, E. (1959). *Tratado de Derecho Administrativo.* Montevideo, Uruguay: Martin-Bianchi Altuna.

Séptima época. Instancia. Pleno. Fuente: Apendice de 1995. Tomo: I, Parte SCJN. Tesis: 162: página:165.

Séptima época. Instancia. Pleno. Fuente: Apendice de 1995. Tomo: I, Parte SCJN. Tesis: 162: página:165).

Séptima época. Instancia. Pleno. Fuente: Apendice de 1995. Tomo: I, Parte SCJN. Tesis: 168: página:169.

Serra, G. (1988). *Derecho Administrativo.* México: Porrúa.

Tesis 2ª./J. 155/2006, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, noviembre de 2006, Novena época, página 196.
tesis 2ª./J. 25/2007.

Tesis 2ª./J. 25/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, marzo de 2007, Novena época, página 493.

