

GUADALAJARA, JALISCO, A VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTICINCO.

Vistas las actuaciones para resolver en **sentencia definitiva** el juicio administrativo promovido por **[No.1] ELIMINADO el nombre completo [1]**, en contra de la **TESORERÍA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE ZAPOPAN, JALISCO**; bajo número de expediente **I-439/2025**, tramitado ante la Primera Sala Unitaria de este Tribunal, y;

R E S U L T A N D O S

1. Por escrito presentado el treinta y uno de enero de dos mil veinticinco, ante la Oficialía de Partes Común este Tribunal, la parte actora promovió juicio en materia administrativa, por los motivos y conceptos que del mismo se desprenden.

2. Mediante acuerdo de siete de febrero de dos mil veinticinco, se admitió la demanda, teniéndose como actos administrativos impugnados los descritos en el citado proveído, se admitieron las pruebas ofrecidas y desahogadas dada su propia naturaleza y se ordenó correr traslado a la autoridad demandada para que produjera contestación.

3. En auto de trece de marzo de dos mil veinticinco, se le tuvo a la autoridad demandada dando contestación a la demanda, así mismo se admitieron las pruebas ofrecidas.

4. Por acuerdo de fecha diez de septiembre de dos mil veinticinco, se abrió periodo de alegatos por el término común de tres días, con citación para dictar la sentencia que en derecho corresponda.

6. Se tiene por recibido el escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil veinticinco, suscrito por J. EDUARDO RAMOS GÓMEZ, en su carácter de Abogado Patrono de la autoridad demandada, en el cual se le tiene formulando alegatos, los cuales se ordenan agregar a los autos para los efectos legales correspondientes.

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

I. Esta Primera Sala Unitaria es competente para conocer de la presente controversia, de conformidad a lo establecido en el artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como 3, 4, 5 y 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y los numerales 1, 2, 3, 4, 31, 35 y 36 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

II. La existencia del acto administrativo impugnado se encuentra debidamente acreditada con la documental pública que obra agregada en actuaciones, a la que se le concede valor probatorio pleno en términos del artículo 399¹ del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, de aplicación supletoria a la Ley Adjetiva de la Materia.

¹ Artículo 399. Los instrumentos públicos hacen prueba plena, aunque se presenten sin citación del colitigante, salvo siempre el derecho de éste para redargüirlos de falsedad y para pedir su cotejo con los protocolos y archivos. En caso de inconformidad con el protocolo o archivo, los instrumentos no tendrán valor probatorio en el punto en que existiere la inconformidad.

III. Según criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, no se hace necesario transcribir los conceptos de impugnación que hiciere valer la parte accionante en su escrito inicial de demanda, toda vez que dicha omisión no deja en estado de indefensión a ninguna de las partes. Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 (10ª)², sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. *De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.*

IV. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizan las causales de improcedencias hechas valer por la autoridad demandada, con fundamento en el artículo 30 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, resultando además aplicable la jurisprudencia II.1o. J/5 (8a)³, del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, que informa:

IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.

Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.

a) En la **primera** de las causales de improcedencia, dice el exponente que se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 29 fracción II en vinculación con el numeral 30, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, debido a que la impresión del estado de cuenta es meramente informativa y por tanto no constituye la última voluntad de la autoridad, esto es, un acto de autoridad susceptible de impugnarse en esta vía y de ahí la improcedencia del juicio.

Esta Sala considera **infundada** la causal en referencia, pues al revisar el documento con el que se acredita el acto impugnado, se aprecia que se trata de la impresión del estado de cuenta del impuesto predial respecto de los inmuebles identificados con las claves **[No.2] ELIMINADO el No. 75 [75]** y **[No.3] ELIMINADO el No. 75 [75]**, susceptible de considerarse como resolución definitiva, al ser expedido por la **Tesorería Municipal de Zapopan, Jalisco**, y en su interior se desglosan conceptos a cargo del particular y se le requiere de pago por la cantidad actualizada de **doscientos noventa y seis quinientos cincuenta y cinco pesos y treinta y dos mil novecientos noventa y cinco**, que le depara desde luego afectación de manera real y directa, lo que actualiza en la especie la hipótesis de competencia que se contempla en el artículo 4 apartado 1 fracción

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2010, tomo XXXI, página 830.

³ *Semanario Judicial de la Federación*, mayo de 1991, tomo VII, página 95.

I, incisos g) e i)⁴ de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco en relación con el arábigo 1⁵ de la Ley de Justicia Administrativa, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco.

b) Respecto a su **segunda** causal de improcedencia, señala que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción II y XII del artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en vinculación con el apartado primero de la citada legislación, dado que, la parte actora en su demanda alega que el cobro del impuesto predial, contraviene los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, sin que ésta instancia resulte la competente para ello, de conformidad a lo establecido en el último de los artículos invocados, en el cual se precisa que no procede juicio en materia administrativa en contra de disposiciones normativas de carácter general emanadas del Congreso Estatal y por tanto se debe sobreseer en el juicio.

La causal de improcedencia es **improcedente**.

Analizado en su integridad que fue el escrito inicial de demanda, se aprecia que si bien la parte actora finca los elementos de su acción principalmente en la inconventionalidad de la norma tributaria, al considerar que violenta los principios de proporcionalidad y equidad tributaria consagrados en el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna, y que por tanto se debe ordenar su inaplicación, a su sentir de manera indebida, no menos cierto es, que aduce la competencia a favor de este Tribunal, para conocer del asunto, en atención a lo así dispuesto en los artículo 1 y 133 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que autorizan el control difuso de constitucionalidad de normas secundarias a favor de cualquier autoridad jurisdiccional, constancia judicial con valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 402 del Enjuiciamiento Civil Estatal de aplicación supletorio a la materia Administrativa.

En vista de lo anterior, no es dable decretar el sobreseimiento del juicio, pues mientras la exponente refiere que no es dable controvertir una norma de carácter general emanada del congreso, como lo es sin duda la tributaria que se cuestiona, el accionante aduce la competencia a favor de este Tribunal a la luz de los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que autoriza a la autoridades del todo País, a ejercer el control de convencionalidad ex officio, inconcuso entonces, que la causal de improcedencia que se hace valer es notoriamente improcedente, al involucrar cuestiones propias de fondo del asunto. Resulta aplicable por analogía, la jurisprudencia P./J. 135/2001(9a)⁶, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte, que se transcribe:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ

⁴ Artículo 4. Tribunal Competencia

1. En materia de justicia administrativa, el Tribunal tiene competencia para conocer y resolver de las controversias jurisdiccionales:

I. En contra de actos o resoluciones de autoridades pertenecientes a las administraciones públicas, estatal o municipales:

(...)

g) Que fijen en cantidad líquida una obligación fiscal o den las bases para su liquidación, emitidos por autoridad fiscal competente y sean considerados como definitivos en los términos de la legislación estatal aplicable;

(...)

i) Que cause un agravio en materia fiscal, emitidos por autoridad fiscal competente y sean considerados como definitivos en los términos de la legislación aplicable;

(...)

⁵ Artículo 1. El juicio en materia administrativa tiene por objeto resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, las municipales y de los organismos descentralizados de aquellas, con los particulares. Igualmente, de las que surjan entre dos o más entidades públicas de las citadas en el presente artículo.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, enero de 2002, Tomo XV, Página 5.*

DESESTIMARSE. *Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que, si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.*

V. Una vez hecho el pronunciamiento anterior, se entra al estudio de fondo de la controversia propuesta, en términos del artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

En cuanto al **único** concepto de impugnación que hace valer determinación impugnada que va del **sexto bimestre de dos mil diecisiete al sexto bimestre de dos mil veintidós**, la parte actora en el **tercero y cuarto** de los conceptos de impugnación, dice que el crédito fiscal es ilegal, al no respetar los principios de **legalidad, proporcionalidad e igualdad tributaria**, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal.

Afirma el demandante, que el cálculo del impuesto es contrario a derecho, debido a que se pretende cobrar una cuota distinta por impuestos análogos sin ningún tipo de fundamentación, además que no se brindan elementos sólidos que permitan determinar los parámetros de medición, además que arbitrariamente la autoridad decide dar descuentos del impuesto sin dar una justificación.

La autoridad demandada produjo contestación al sintetizado concepto de impugnación, afirmando que el acto que se reclama se emitió con estricto apego a derecho, que de su simple imposición se puede advertir que se encuentran debidamente fundados y motivados y se cumplen con los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, que no se dejó en estado de inseguridad jurídica a la parte actora, al dársele los elementos necesarios para liquidar el impuesto, además que la norma que lo determina cumple con el principio de proporcionalidad precisamente al establecer tarifas progresivas, pues así se asegura que los contribuyentes con mayor capacidad económica, cubren un impuesto superior y que durante los años que no existieron las tasas escalonadas se le impuso la tarifa menor, por lo tanto es inexistente el perjuicio que alude la parte actora.

Que, en cuanto a la arbitrariedad por contemplarse en la Ley de Ingresos incentivos o descuentos fiscales, no afectan los derechos de la demandante, pues son estímulos de los cuales no se le excluye y puede acceder a ellos, al igual que el resto de la población, de encontrarse en el supuesto hipotético.

Sintetizados los argumentos vertidos por las partes, se advierte entonces que los puntos jurídicos a resolver, se centran en determinar la regularidad constitucional de la norma tributaria que determina la base o tarifa del impuesto predial, a la luz de los parámetros establecidos en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que si es proporcional y equitativa.

Entonces, como de conocimiento general resulta, el principio de proporcionalidad, radica medularmente en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su capacidad contributiva, debiendo aportar un porcentaje justo y adecuado de sus ingresos.

De tal manera que las personas que obtengan ingresos elevados, tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos, esto es, que los contribuyentes del tributo, deben participar de los gastos públicos en función de su

respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos; de modo que las cargas fiscales deben fijarse de acuerdo con la particular capacidad económica de cada sujeto pasivo.

Este principio se encuentra vinculado con la capacidad económica de los contribuyentes, la que debe ser gravada **diferencialmente** para que en cada caso se vea reflejado cuantitativamente en relación directa a los ingresos obtenidos, la dimensión del patrimonio, o bien, el consumo realizado; acorde a lo anterior, el legislador se encuentra obligado a graduar los tributos de manera que la contribución de los gobernados al gasto público se realice en función de mayor o menor capacidad económica manifestada por los mismos al realizar el hecho imponible, a saber, que sea la base gravable, la tarifa o tasa la que permita medir esa capacidad económica condicionando toda su estructura y contenido del gravamen previsto en la norma. Se invoca al efecto, la jurisprudencia P./J. 42/97⁷, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. *La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.*

En consideración a lo cual, no se estima que se violente en contra del demandante el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna, pues para determinar el valor del predio materia del impuesto predial, en ausencia de la declaración de su titular, se llevan a cabo diversos estudios pormenorizados por parte de la autoridad catastral para clasificar las propiedades atendiendo a su calidad y estado de conservación para determinar el valor de los terrenos urbanos, pues al existir diversas tablas que atienden los múltiples factores que influyen en el valor de los terrenos, para concluir entonces que la consideración de la existencia de diversas características de los terrenos atiende precisamente a las diversas tablas aplicables para cada caso, conforme así se establece en los artículos 13, fracción IX, 54, 55, 56 y 57 de la Ley de Castro Municipal del Estado de Jalisco.

De ahí que, con ellos se asegura dar el justo valor de cada propiedad, parámetro para determinar la tasa aplicable y con ello se mide la capacidad contributiva del sujeto pasivo, generándose mayor gasto evidentemente a quien posee inmuebles de mayor valor respecto de aquellos que ostenta la titularidad de uno de menor rango, con lo que queda resguardo el principio de proporcionalidad tributaria.

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V*, junio de 1997, página 36.

Por su parte, el principio de equidad tributaria persigue evitar que existan normas que, destinadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación, la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

La equidad tributaria representa que los contribuyentes de un mismo tributo, guarden una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula, por lo que han de recibir el mismo trato en lo referente a dicho impuesto, resultando, por consiguiente, que junto con el principio de proporcionalidad tributaria en virtud del cual los impuestos deben ajustarse a la capacidad económica de quienes están obligados a pagarlos, la justicia tributaria consagrada en la Constitución Federal busca el mismo trato a quienes se encuentren en situaciones semejantes y, contrariamente desigual, a situaciones disímiles.

Lo anterior se apoya en la jurisprudencia P./J. 2/2009 (9a)⁸, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que refiere:

EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES. *El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.*

Así como la jurisprudencia P./J. 41/97 (9a)⁹, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que explica.

EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. *El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los*

⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, abril de 2009, página 1129.

⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo V, junio de 1997, página 43.



Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

Luego, no todo tratamiento desigual resulta inconstitucional, sobre ese tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para cumplir con el principio de equidad tributaria, el legislador no sólo está facultado, sino que se encuentra obligado a crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, siempre que éstas no sean caprichosas o arbitrarias y se sustenten en bases objetivas de índole económica, financiera, social o extrafiscal, que razonablemente justifiquen ese trato diferencial en armonía con los principios constitucionales rectores de los tributos, de suerte tal que el principio de equidad tributaria se cumple dando un trato igual a las personas que se encuentren en un plano de igualdad y, por tanto, deberá darse un trato desigual a las personas que no se encuentren en igualdad de condiciones.

Es aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 24/2000, (9ª)¹⁰, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que refiere:

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. *De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.*

Establecido lo anterior, es menester traer a relación lo estatuido en los numerales 92, 93, 94, 103 y 106 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, que se refieren a los elementos del tributo predial, en cuanto a su objeto, sujeto, bases, cuota, pago, como se muestra:

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XI, marzo de 2000, página 35.

Artículo 92. Es **objeto** del impuesto predial, según el caso, la propiedad, la copropiedad, el condominio, la posesión, el usufructo y el derecho de superficie de predios, así como de las construcciones edificadas sobre los mismos.

Para los efectos de este impuesto, se estará a las definiciones que sobre diversos conceptos contiene la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco.

Artículo 93. Son **sujetos** de este impuesto:

- I. Los propietarios, copropietarios y condóminos de predios;
- II. Los titulares de certificados de participación inmobiliaria o de cualquier otro título similar;
- III. Los fideicomitentes y los fideicomisarios, según el caso;
- IV. Los titulares de los derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal, de conformidad con el libro segundo, capítulo sexto, de la Ley Federal de la Reforma Agraria; así como los propietarios o poseedores, a título de dueño, de las construcciones permanentes que se hagan en predios ejidales o comunales;
- V. Quienes tengan la posesión, a título de dueño o útil, de predios;
- VI. Los poseedores que, por cualquier título, tengan la concesión del uso y goce de predios de dominio del Estado, de sus municipios o de la Federación;
- VII. Los poseedores de bienes vacantes, mientras los detenten;
- VIII. Los usufructuarios; y
- IX. Los propietarios de predios donde se ubiquen plantas de beneficio, establecimientos mineros y metalúrgicos, en los términos de la legislación federal de la materia.

Artículo 94. La determinación de la **base** del impuesto predial se sujetará a las siguientes disposiciones:

- I. La base de este impuesto será el valor fiscal de los predios y de las construcciones o edificaciones;
- II. El valor fiscal deberá ser determinado y declarado por los contribuyentes, a más tardar el último día del mes de febrero de cada año;
- III. Asimismo, el valor fiscal deberá ser determinado y declarado por los contribuyentes, dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que ocurra alguna modificación de los predios o, en su caso, de las construcciones;
- IV. Los contribuyentes determinarán y declararán el valor fiscal en los formatos autorizados;
- V. La determinación y declaración del valor fiscal deberá comprender las superficies, tanto del terreno como de las construcciones permanentes realizadas en el mismo, aún cuando un tercero tenga derecho sobre ellas;
- VI. Para determinar el valor fiscal se estará al valor de los predios y en su caso de las construcciones, mismo que deberá apegarse al valor real, considerando a éste como el que rija en el mercado, por metro cuadrado, durante el último bimestre del año inmediato anterior;
- VII. La autoridad catastral deberá proporcionar a los contribuyentes que así lo soliciten, los valores y demás datos de los predios de su propiedad existentes en dicha dependencia, para la elaboración de la citada determinación y declaración;
- VIII. Si el causante acepta tanto los valores como los datos proporcionados por la autoridad catastral, así como la determinación del valor fiscal y la liquidación correspondiente para el impuesto predial, podrá optar por efectuar el pago, con lo cual se tendrá por cumplida la obligación de la declaración, sin necesidad de ningún otro aviso o manifestación; y sin perjuicio de poder intentar las acciones a que se refiere el artículo 55 de esta Ley;
- IX. Cuando el causante no acepte los valores o alguno de los datos proporcionados por la autoridad catastral, podrá solicitar la rectificación de los mismos;
- X. Si la resolución emitida por la autoridad catastral con motivo de la rectificación solicitada por el causante tampoco fuere aceptada, el contribuyente podrá presentar ante la Tesorería Municipal, un avalúo por su cuenta y costo, que comprenda las características particulares del inmueble a valor real, y que sea realizado por perito valuador acreditado en los términos de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco;



XI. Si el contribuyente incumple con lo establecido en las fracciones I, II, III y IV de este artículo, o bien los valores declarados y determinados sean inferiores a los valores de mercado, la Tesorería Municipal procederá a determinar el valor fiscal del predio y construcciones, con base en los datos del inmueble que proporcione la autoridad catastral, aplicando las tablas de valores unitarios aprobados por el Congreso del Estado, y publicados en los términos de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco; y

XII. La aprobación y publicación de las tablas de valores unitarios a que se refiere la fracción anterior, deberán ser anteriores a la fecha de publicación de la Ley de Ingresos Municipal para el ejercicio fiscal en que las mismas vayan a tener vigencia. En caso de que no se publiquen tablas de valores para ese ejercicio fiscal, regirán los valores que hubieran sido aplicados en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

Artículo 103. *El pago de este impuesto deberá efectuarse dentro de los primeros quince días del primer mes de cada bimestre, en la oficina recaudadora que le corresponda al contribuyente, por la ubicación del predio, o en la recaudadora autorizada por la tesorería municipal, o en cualquier institución bancaria autorizada para tal efecto. Podrán hacerse pagos anticipados, sin perjuicio del cobro de diferencias por cambio de la base gravable.*

Tratándose de ejidos y comunidades agrarias, el pago del impuesto podrá efectuarse, dentro del plazo general a que se refiere el párrafo primero de este artículo, o bien, por anualidades vencidas, durante el mes de enero del año siguiente al que corresponda el pago.

En las leyes de ingresos de cada municipio, el ayuntamiento correspondiente podrá establecer estímulos fiscales, tarifas y descuentos en materia de impuesto predial, así como los sujetos, condiciones y términos para su aplicación, de conformidad con las disposiciones de la ley en materia de promoción económica y de este ordenamiento.

Artículo 106. *El monto del impuesto se determinará de conformidad con las bases, tasas, cuotas y tarifas que al efecto establezcan las leyes de ingresos municipales en vigor, de acuerdo a las disposiciones de los artículos 94 y 95 de esta Ley.*

Para calcular el monto este del impuesto predial a pagar, se procederá a multiplicar el valor fiscal por la tasa que le corresponda, determinada en la respectiva ley de ingresos municipal, adicionándole además la cuota fija que se establezca en el mismo ordenamiento y, en su caso, multiplicándolo por la tarifa correspondiente.

En el caso de las Leyes de Ingresos que prevean una forma de cálculo distinta a la señalada en el párrafo anterior, se aplicará para el cálculo del monto del impuesto el procedimiento previsto en la propia Ley de Ingresos del Municipio que corresponda.

En tanto que el artículo 45 de las **Leyes de Ingresos del Municipio de Zapopan, para los ejercicios fiscales del dos mil veinticuatro al dos mil veinticinco**, referentes a las tasas y tarifas aplicables para el pago del tributo en cuestión, que prevé una tarifa progresiva, como la que se inserta de la última de las citadas a manera ejemplificativa:

Artículo 45.- *Este impuesto se causará y pagará, de conformidad con las disposiciones contenidas en el capítulo correspondiente a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco y de acuerdo a lo que resulte de aplicar bimestralmente a la base fiscal, las cuotas y tasas a que se refiere este capítulo y demás disposiciones establecidas en la presente Ley, de acuerdo a lo siguiente:*

I. Para Predios Rústicos y Urbanos sobre el valor determinado, se aplicará la siguiente tabla:

TARIFA BIMESTRAL

Documento para versión electrónica.

El documento fue testado con el Programa 'ELIDA' Eliminador de Datos Judicial del
Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco

<i>BASE FISCAL</i>			
<i>Límite Inferior</i>	<i>Limite Superior</i>	<i>Cuota fija</i>	<i>Tasa para Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior</i>
\$			
0.01	620,100.00	0.00	0.0002300
620,100.01	944,864.00	142.63	0.0002300
944,864.01	1,304,860.00	217.33	0.0002495
1,304,860.01	1,875,923.00	307.15	0.0002691
1,875,923.01	2,680,270.00	460.83	0.0002886
2,680,270.01	3,707,349.00	692.97	0.0003082
3,707,349.01	5,158,931.00	1,009.52	0.0003277
5,158,931.01	7,642,490.00	1,485.21	0.0003473
7,642,490.01	12,643,390.00	2,347.76	0.0003668
12,643,390.01	26,960,590.00	4,182.10	0.0003864
26,960,590.01	71,716,206.00	9,714.27	0.0004059
71,716,206.01	174,033,618.00	27,880.58	0.0004255
174,033,618.01	437,096,000.00	71,416.64	0.0004450
437,096,000.01	1,251,787,029.00	188,479.40	0.0004646
1,251,787,029.01	En adelante	566,984.86	0.0004841

Para el cálculo del Impuesto Predial bimestral, al Valor Fiscal se le disminuirá el Límite Inferior que corresponda y a la diferencia de excedente del Límite Inferior, se le aplicará la tasa sobre el excedente del Límite Inferior, al resultado se le sumará la Cuota Fija que corresponda, y el importe de dicha operación será el Impuesto Predial a pagar en el bimestre.

Para el cálculo del Impuesto Predial bimestral se deberá aplicar la siguiente fórmula:

$$((VF-LI)*T)+CF = \text{Impuesto Predial a pagar en el bimestre.}$$

En donde:

VF= Valor Fiscal

LI= Límite Inferior correspondiente

T= Tasa para aplicarse sobre el excedente del Límite Inferior correspondiente

CF= Cuota Fija correspondiente

Tratándose de predios no edificados que no reúnan las características que se señalan en los artículos 99 y 100 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco; y artículo 5 fracción IV de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, sobre el valor determinado, se les aplicará por razones extrafiscales, una sobre tasa del 100% respecto de la que le corresponda al aplicar lo establecido en este artículo. La anterior sobre tasa se aplica para contribuir a los fines establecidos en el párrafo quinto del artículo 4º, y párrafo tercero del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en congruencia con las políticas públicas en materia de ecología y medio ambiente, cuyo propósito busca promover el desarrollo urbano, mediante el fomento a la inversión en materia de construcción y edificación de predios no edificados o en desuso, que a su vez propiciarán la creación de empleos, y un crecimiento de la actividad económica en la rama de la construcción y diversos



elementos asociados con ésta, lo cual, se traducirá en una mejor calidad de vida de los habitantes del Municipio, pues se propicia con ello un desarrollo positivo en el ámbito social y económico, ya que con ello se garantiza un crecimiento ordenado y una imagen urbana conforme a los parámetros de los programas y normas de desarrollo urbano, que permitirá incrementar el valor del propio predio a edificar, así como la plusvalía de la zona en el que se localicen, en pro de los habitantes del Municipio, que impacta de igual manera en la correcta distribución, funcionamiento y eficiencia de los servicios municipales, y así, continuar siendo una zona geográfica privilegiada y atractiva para la inversión y constitución de inversión y capitales que propicien el desarrollo social y económico de los habitantes de este Municipio. Esto a su vez, tendrá como consecuencia natural, el desalentar el uso inadecuado de predios no edificados, que se convierten en sitios proclives de ser utilizados como concentradores de basura, escombros, entre otros, así como ser un sitio en donde se puedan desarrollar actividades ilícitas, que en conjunto comprometen la calidad de vida de los habitantes del Municipio, y el orden urbano, que implica un despliegue extraordinario de recursos materiales y humanos por parte de la autoridad municipal, a fin de que satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene y funcionalidad de la zona habitacional donde se encuentre el predio sin edificar, en pro de la colectividad, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.

Los predios que se utilicen como accesorios del predio edificado colindante, previo dictamen de la Dirección de Catastro y a solicitud del interesado; así como, tratándose de predios constituidos como jardines ornamentales, previa presentación del dictamen favorable por parte de la dependencia municipal que corresponda y que cumplan con los requisitos establecidos en los incisos a) al i) señalados en esta fracción, se les podrá aplicar la tarifa respectiva a predios urbanos edificados, contenida en la fracción I de este artículo.

Los predios catalogados como edificados colindantes o jardín ornamental a que hace referencia el párrafo anterior, no podrán obtener un descuento, beneficio o reducción adicional sobre el importe determinado una vez aplicada la tarifa correspondiente a predios urbanos edificados.

La dependencia verificará que el predio de que se trate, se encuentra comprendido dentro de los supuestos a que se refiere al párrafo anterior y emitirá dictamen respectivo, previo pago del mismo y cumpliendo con los siguientes requisitos:

- a) Que el predio a dictaminar cuente con por lo menos dos árboles (dependiendo las medidas del terreno, se aumentará el número de sujetos forestales) según tengan cabida en dicho espacio, sin amenazar el entorno y/o los límites privativos y con una separación no menor a 2.0 metros de distancia.*
- b) Contar con plantas de ornato distribuidas en la superficie del terreno.*
- c) Contar con césped en buen estado.*
- d) Tener delimitada la propiedad a dictaminar para poder identificar medidas y linderos.*
- e) El interior del predio deberá de estar siempre visible desde el exterior y sin ninguna obstrucción para poder constatar el mantenimiento constante.*
- f) No tener ningún tipo de construcción.*

- g) Anexar croquis del predio.*
- h) Adjuntar fotografías tomadas de cada punto cardinal desde el lindero hacia el centro del predio, así como otra desde el exterior que comprueben los incisos del a) al f).*
- i) Solicitar la petición por escrito y/o por los medios que el Municipio autorice, adjuntando todos los requisitos mencionados y previo pago del dictamen correspondiente.*

En su caso, las clasificaciones que procedan, surtirán sus efectos para el presente ejercicio fiscal y únicamente estarán vigentes, en tanto prevalezcan las condiciones que hubiesen originado el beneficio.

Aquellos predios, que sean entregados en comodato al Municipio, destinados a algún uso público, pagarán una tarifa de factor del 0.01 del impuesto predial, durante la vigencia del contrato. En caso de que se haya hecho un pago anticipado al momento de celebrar el contrato, la o el contribuyente tendrá un saldo a su favor sin derecho a reembolso, mismo que se aplicará al inmueble, una vez concluido el mismo y sin actualizar dicho anticipo.

II.- A las y los contribuyentes del Impuesto Predial, cuyos predios estén destinados a fines agropecuarios en producción y que se encuentren tributando con las tasas a que se refieren la fracción I de este artículo se les aplicará un descuento del 90% al impuesto determinado, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que estén registrados en el padrón de la Dependencia Municipal competente, como personas productoras agropecuarias.*
- b) Que la actividad agropecuaria sea realizada de manera permanente.*
- c) Que no se haya tramitado cambio de uso de suelo en el predio del cual se está solicitando el beneficio.*
- d) Que al menos el 90% de la superficie total del predio se encuentre destinada a fines agropecuarios.*
- e) Los predios de uso agropecuario y en producción que se encuentren dentro del Plan Parcial de Desarrollo Urbano, deberán acreditar que el uso de suelo es para fines agropecuarios, de lo contrario perderán automáticamente el beneficio de descuento del que se manifiesta en el presente artículo.*
- f) Los predios que hayan sido fraccionados durante el presente ejercicio fiscal y el anterior, no serán objeto de dicho beneficio, a excepción de aquellos predios que hayan sido subdivididos por causa de cesiones familiares y demuestre mantener la vocación agropecuaria permanente, perdiendo el beneficio los terrenos arbolados, ajardinados o cuya actividad productiva no constituya un soporte económico preponderante para la o el contribuyente.*

No se otorgarán los beneficios establecidos en esta fracción a los inmuebles que sean aportados en propiedad fiduciaria cuando los fines del fideicomiso sean distintos a los de producción agropecuaria.

Para lo dispuesto en esta fracción, es necesario que la Dependencia Municipal competente, realice en el predio la supervisión correspondiente y constate que la actividad agropecuaria es realizada por el productor agropecuario de manera

permanente y en su caso se emita el dictamen correspondiente, mismo que solo tendrá vigencia durante el presente ejercicio fiscal.

El beneficio establecido en esta fracción, sólo podrá aplicarse respecto del impuesto del presente ejercicio fiscal. Tratándose de ejercicios anteriores que no se haya realizado el pago de este impuesto, deberán acreditar de manera fehaciente ante la Dependencia Municipal competente, que la actividad agropecuaria fue realizada por el productor agropecuario de manera permanente y en su caso se emita el dictamen correspondiente para gozar de este beneficio respecto de ejercicios anteriores.

De las anteriores inserciones se corrobora que los elementos del tributo se encuentran exacta y claramente establecidos en las normas aplicables al caso concreto, a saber:

SUJETO: Los propietarios, copropietarios y condóminos de predios, los titulares de certificados de participación inmobiliaria o de cualquier otro título similar, fideicomitentes y los fideicomisarios, titulares de los derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal, quienes tengan la posesión, a título de dueño o útil de predios, usufructuarios y propietarios de predios donde se ubiquen plantas de beneficio, establecimientos mineros y metalúrgicos.

OBJETO: A propiedad, la copropiedad, el condominio, la posesión, el usufructo y el derecho de superficie de predios, así como de las construcciones edificadas sobre los mismos.

PAGO: Dentro de los primeros quince días del primer mes de cada bimestre.

TASA O TARIFA: Cuota fija prevista en la Ley de Ingresos para el Municipio de Zapopan, Jalisco, para cada el ejercicio fiscal dos mil dieciocho a razón de una tasa bimestral al millar de 0.254 de predios rústicos y urbanos edificados y tarifa dinámica o progresiva.

BASE: De lo anterior se obtiene, que, para efectos del cálculo del impuesto predial, la base de dicho tributo lo constituye el valor fiscal del inmueble, el cual deberá ser declarado por el contribuyente, y si no lo realiza, la Tesorería Municipal deberá efectuarlo con base en los datos del inmueble que proporcione la autoridad catastral, aplicando las tablas de valores unitarios aprobados por el Congreso del Estado, y publicados en los términos de la Ley de Catastro Municipal.

Del citado artículo, se desprende que el cálculo del impuesto predial se determinará en razón del valor fiscal del predio, ya sea que se considere urbano o rústico, construido o no, por lo que no se afecta al principio de proporcionalidad, que como se ha explicado con anterioridad, refieren a que los sujetos obligados al pago del impuesto lo harán dependiendo de su capacidad contributiva, aportando una parte justa al gasto público, la cual en este caso parte del valor fiscal del inmueble.

Por lo tanto, la capacidad del sujeto si se encuentra debidamente justificada en la norma legal y formalmente legislativa, amén de que la fórmula para obtener la base fiscal, primero se debe determinar el valor fiscal del predio para que posteriormente se aplique una cuota fija y una tasa única, de acuerdo a las excedencias marcadas

estrictamente en la norma, lo que revela la capacidad contributiva del mismo, por lo que no se encuentran elementos que describen palpablemente que la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Jalisco en sus artículos 92, 93, 94, 103 y 106, así como el artículo 45 de la Leyes de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para los ejercicios fiscales de dos mil veinte al dos mil veintitrés, violenten los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, por consiguiente no se advierte que se contravenga los principios constitucionales en estudio y por ende infundado el agravio en estudio.

Aplica además la jurisprudencia 2a./J. 222/2009 (9ª)¹¹, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

PREDIAL. LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN EL IMPUESTO RELATIVO, PUEDE GRAVARSE INDISTINTAMENTE A TRAVÉS DE TASAS FIJAS O DE TARIFAS PROGRESIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

Conforme a lo resuelto por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 29/2008, aun cuando el legislador cuenta con un amplio margen para configurar los elementos esenciales del tributo, la tasa o tarifa impositiva debe ser coherente con su naturaleza a fin de evitar que se ponga en riesgo un postulado constitucional o el acceso a valores mínimos humanos. Para verificar esta circunstancia es importante considerar la diferencia medular entre un sistema y otro, de manera que en la tasa fija la cuota tributaria depende únicamente de la modificación de la base gravable, mientras que en la tarifa progresiva depende tanto de la variación de la base como del porcentaje aplicable. En el caso de los impuestos a la propiedad inmobiliaria como el predial, tanto una como otra permiten medir con precisión la capacidad contributiva del causante, pues aunque dicho tributo recae sobre una manifestación aislada de riqueza, lo cierto es que guarda cierta subjetivización al considerar otros aspectos distintos al valor del inmueble para su determinación, como es su uso o destino y, en algunos supuestos, además de los anteriores, la situación personal del contribuyente. Importa destacar que la aplicación de una tasa fija a cualquier nivel de patrimonio particular no supone que se contribuya de manera desigual, en virtud de que ante la variación de la base tributaria, la tasa, aunque es la misma, conlleva a que el contribuyente pague más o menos conforme a esa modificación, reconociéndose así la capacidad contributiva individual; igual acontece tratándose de la tarifa progresiva, la que al variar en función de la modificación de la base gravable, permite que pague más quien revela una mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción. En consecuencia, tratándose del impuesto predial, tanto la tasa fija como la tarifa progresiva son idóneas para obtener la cuota tributaria respectiva y, por ende, en ejercicio de su potestad tributaria el legislador puede establecer una u otra.

Así como la jurisprudencia III.1o.A. J/4 A (10a.)¹², de la instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, que explica:

IMPUESTO PREDIAL. EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, AL CONTENER UNA TABLA PARA SU CÁLCULO QUE PERMITE QUE AL AUMENTAR EN UNA UNIDAD EL LÍMITE SUPERIOR DE UN RANGO, LOS CONTRIBUYENTES QUEDEN COMPRENDIDOS EN EL SIGUIENTE, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

¹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, enero de 2010, página 301.

¹² Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 74, enero de 2020, Tomo III, página 2315.



El precepto citado contiene una tabla para calcular el impuesto predial, basada en una estructura de rangos denominados límite inferior y límite superior, una cuota fija y una tasa marginal para aplicarse sobre el excedente del límite inferior, en relación con el valor fiscal del inmueble de que se trate. En estas condiciones, el hecho de que al aumentar en una unidad el límite superior de un rango, los contribuyentes queden comprendidos en el siguiente, no eleva de forma desproporcional o inequitativa el monto de la contribución a enterar, porque la tabla no determina una tarifa progresiva con base únicamente en la diferencia de un número, sino que señala una cuota fija a aplicar, en relación con la cantidad inmersa entre el límite inferior y el superior, además de una tasa marginal para cada rango, lo cual no da lugar a un incremento desmesurado, pues la tasa marginal no se aplica al hecho imponible en su totalidad, sino sólo a la porción que exceda del límite inferior de cada rango, a la cual se adicionará una cuota fija que gradúa el incremento entre rangos. Por tanto, la porción normativa mencionada no viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitución.

En cuanto al principio de legalidad tributaria, consiste en que las contribuciones sean establecidas mediante un acto legislativo, esto es, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes (aspecto formal) y en que los elementos esenciales de aquéllas, tales como sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, también se encuentren consignados en la ley (aspecto material).

Al respecto, son aplicables las jurisprudencias de la Séptima Época, números de registro 232796 y 232797,¹³ sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señalan:

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, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por 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

¹³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, volumen 91-96, primera parte, páginas 172 y 173.

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 período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este 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 de cada 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 contrario, 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 justificárseles.

En esa tesitura, atendiendo a la garantía de legalidad en materia tributaria que se tutela en el artículo 31 fracción IV Constitucional, el acatamiento de éste tiene lugar cuando se establecen en un acto material y formalmente legislativo todos aquellos elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por un lado, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otro, generen al gobernado certidumbre sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado, cómo se calculará la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra frente a la norma.

Además, en el principio de legalidad tributaria se encuentra inmerso el principio de reserva de ley que se traduce, en que algunas materias específicas solamente pueden ser reguladas a través de una ley -formal y materialmente legislativa, así, doctrinalmente se ha clasificado al principio de reserva de ley en absoluta y en relativa.

La reserva absoluta se presenta cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal, esto es, la materia reservada no puede ser regulada a través de otras fuentes.

La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea quien determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse. Esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. Así lo explica la tesis

P. CXLVIII/97 (9ª)¹⁴, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que 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. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Preciado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Sin embargo, también la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no se puede pretender que se llegue al absurdo de exigir que el legislador defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen un

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, noviembre de 1997, página 78.

uso que revela que en el medio son de clara comprensión, como lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XI/96 (9ª.)¹⁵, que informa:

LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTE OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY.

Lo que exige el principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, es que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precisen en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales. No se puede pretender que se llegue al absurdo de exigir que el legislador defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen un uso que revela que en el medio son de clara comprensión. De acuerdo con ello, expresiones como "uso doméstico", "uso no doméstico", "uso doméstico residencial", "uso doméstico popular" o "uso del sector público" son, por sí solas, comprensibles, sin que pueda aceptarse que su empleo en la ley sea violatorio del principio de legalidad tributaria, ni tampoco exigirse que en la sentencia que establece estas conclusiones se definan esas expresiones, exactamente por la misma razón. Además, si las autoridades administrativas al aplicar las disposiciones relativas se apartan del contenido usual de las expresiones al examinar en amparo la constitucionalidad de las resoluciones relativas, la correcta interpretación de la ley bastaría para corregir el posible abuso, sin que ello pudiera significar que se hubieran delegado en las autoridades administrativas facultades legislativas y que, por ello, la ley fuera inconstitucional.

Desde esa perspectiva, se evidencia la estrecha vinculación que existe entre las tablas de valores unitarios y la base del impuesto consistente en el valor fiscal, ya que este último se obtiene mediante la aplicación de los valores contenidos en ellas; de ahí que, estas últimas, deban respetar los principios constitucionales que rigen a las contribuciones.

Cierto es que, para determinar la base del impuesto en cuestión, se obedece a valores unitarios previstos en las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, en este caso del Municipio de Zapopan para los ejercicios fiscales materia de tributación, sin que se advierta la arbitrariedad que denuncia infundadamente el impetrante, pues de su contenido se puede constatar que sí respetan el principio de legalidad tributaria, pues en el decreto que nos ocupa, se incluye una tabla paramétrica para determinar la calidad de las construcciones, explica la forma en que se obtiene cada clasificación a través de un sistema de puntos que toma en consideración: la superficie en m², longitud de claros, altura, No. de baños, No. de pisos, carpintería, herrería y fachada.

Aunando que, conforme a los planes de desarrollo urbano y los planos catastrales existentes, se realiza una clasificación de zonas por distritos urbanos y se especifica que colonias lo comprenden para conocer a detalle los usos, destinos y reservas determinados para el suelo conforme a su zonificación, existiendo así, otras tablas en las que se atienden los diversos factores que influyen en el valor de los predios.

En dichas tablas se contienen elementos como, si hay o no vecindad con zonas comerciales o centros de abasto, es decir, si en dicha población existe: jardín de niños, primaria, secundaria, preparatoria, educación superior, biblioteca, museo, espacios públicos, edificios públicos, plazas comerciales, mercado, tianguis y rastro; además de que se

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, febrero de 1996, página 169.

observan otros factores que pueden influir en los valores de mercado, por ejemplo: si la tenencia de la tierra se encuentra regularizada, en proceso, si es ejidal o es privada, si en dicha zona hay áreas de riesgo como cauces de arroyo, barrancas, líneas de alta tensión, vías públicas y terrenos en desuso.

También se indica cuáles son los servicios municipales con los que se cuenta, como lo son: agua, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, recolección de basura, seguridad pública, cementerio, unidades médicas y unidades deportivas, por lo que respecta a vías de comunicación, se señala si hay terracería, empedrado, concreto hidráulico, asfalto, adoquín, transporte urbano, servicio telefónico, centrales de autobuses y terminales aéreas.

Por lo anterior, la demandante no puede afirmar que se permite un margen de arbitrariedad a favor de la autoridad administrativa para determinar el valor de los predios, pues como ya quedó asentado, se tomaron en cuenta diversos elementos para determinar el valor del citado inmueble, pues debe apreciarse en forma integral el conjunto de las tablas de valores que se contienen en el decreto aludido, al ser éstas complementarias para el valor de los inmuebles.

Además, en las Leyes de Ingresos de los ejercicios fiscales en estudio, para el municipio de Zapopan, Jalisco, en su numeral 45, se establece la tasa a aplicar, inconcuso que sí se cumple a cabalidad el principio de legalidad tributaria que al efecto se exige en el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna.

En ese orden, si el principio de legalidad tributaria se traduce en que los elementos del tributo tienen que estar en ley formal y material, ello a efecto de que los elementos del impuesto no puedan ser elegidos discrecionalmente por la autoridad administrativa, entonces, es indudable que ello se cumple con las tablas de valores unitarios que son las que establecen las clasificaciones de construcción, por lo que no se viola el principio de legalidad tributaria, pues los elementos a ponderar, sí fueron atendidos, conforme se observa del contenido íntegro de los decretos correspondientes, de acuerdo a los estudios previos efectuados por Catastro Municipal.

En cuanto al proceso creativo de las tablas de valores unitarios contenidas en los citados Decretos, tampoco se comparte la opinión del demandante, pues de su contenido se puede corroborar que sí contiene todos los elementos suficientes para que se considere que se respeta el principio de legalidad tributaria, conforme además a lo previsto en los artículos 56 y 58 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, que disponen:

Artículo 56. *Los valores unitarios urbanos de calle o de zona, se especificarán por metro cuadrado. Para su determinación se tomarán en cuenta la importancia e influencia de los siguientes elementos: servicios municipales existentes; vías de comunicación; vecindad con zonas comerciales o centros de abasto; el uso, destino y reserva determinados para el suelo conforme a su zonificación, y cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales de los mismos.*

Artículo 58. *Para la determinación de los valores unitarios de los diferentes tipos de construcción, se clasificarán los mismos tomando en cuenta su edad, vida útil, su estructura y estado de conservación; materiales empleados en la edificación, calidad en la mano de obra y acabados. Con base en lo anterior, se procederá a fijar un valor unitario para cada tipo de clasificación de construcción.*

Los citados numerales establecen los elementos que deberán tomarse en consideración para la elaboración de las citadas tablas de valores; tales como los servicios municipales existentes, las vías de comunicación, la vecindad con zonas comerciales o centros de abasto, uso, destino y reserva determinados para el suelo conforme a su zonificación, así como cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales de los inmuebles, así como los diferentes tipos de construcción que se clasificarán tomando en consideración su edad, vida útil, su estructura y estado de conservación, los materiales empleados en la edificación, la calidad en la mano de obra y acabados, elementos con los que se fijará el valor unitario para cada tipo de clasificación de construcción y que serán tomados en cuenta por la autoridad catastral al momento de elaborar los estudios a que hace referencia el artículo 13 fracción IX¹⁶ de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, para la elaboración de los proyectos de tablas catastrales para su estudio.

Análisis y aprobación por parte de los Consejos Técnico de Catastro Municipal y del Estado, sin que dicha circunstancia signifique que los elementos deban verse reflejados en las tablas y mapas de las zonas catastrales.

Por su parte, el numeral 54¹⁷ del ordenamiento en cita señala que los valores unitarios de los terrenos y de construcciones, los coeficientes de incremento y demérito de valores y los demás elementos de valuación se elaborarán y aplicarán mediante las tablas de valores unitarios.

Cabe señalar que, en la elaboración de las tablas de valores unitarios, corresponderá a cada Catastro Municipal realizar los estudios correspondientes, para lo cual, elaborarán una propuesta de valores unitarios conforme a los artículos 13 fracción IX; 55, 56 y 57 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, y elaborada la misma, la enviarán al Consejo Técnico Catastral Municipal para su revisión.

¹⁶Artículo 13.- Corresponden al Catastro Municipal o a la Dirección de Catastro del Gobierno del Estado, en el caso de los municipios que hayan convenido con el Ejecutivo del Estado, para la administración del catastro, las siguientes obligaciones:

...

XIII. Practicar la valuación de los predios en particular, conforme al procedimiento establecido en el presente Ordenamiento;...”

¹⁷Artículo 54.- Los valores unitarios de los terrenos y de construcciones; los coeficientes de incremento y demérito de valores y demás elementos de valuación, se elaborarán y aplicarán mediante las tablas de valores unitarios conforme las siguientes disposiciones:

I. Cada Catastro Municipal debe elaborar los estudios de valores correspondientes conforme a lo establecido por el artículo 13, fracción IX y los artículos 55, 56 y 57 de la presente ley. Una vez elaborado el proyecto de tablas de valores unitarios del municipio, debe remitirlo al Consejo Técnico Catastral Municipal respectivo para su revisión;

II. El Consejo Técnico de Catastro Municipal deberá analizar y estudiar el proyecto de tabla de valores unitarios y, en su caso, hacer las modificaciones a los valores que estimen pertinentes, sustentando en todo momento los aspectos y opiniones de carácter técnico. Una vez analizado y en su caso modificado, deberán remitir el proyecto en original y dos tantos en copias al Consejo Técnico Catastral del Estado;

III. El Consejo Técnico Catastral del Estado, con intervención de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado y con el apoyo técnico de la Auditoría Superior del Estado revisarán los proyectos enviados con la finalidad de que los valores estén homologados con los demás municipios, para lo cual estarán facultados para emitir opiniones y recomendaciones, así como para proponer modificaciones a los proyectos respectivos, tomando siempre en consideración los aspectos técnicos a fin de que los valores unitarios se equiparen a los valores reales;

IV. En los casos en que el Consejo Técnico Catastral del Estado, con intervención de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado y con el apoyo técnico de la Auditoría Superior del Estado determinen que no son procedentes los proyectos de los Consejos Técnicos de Catastro Municipales por no apegarse los valores unitarios a los valores reales, deberán regresar al Consejo Técnico de Catastro Municipal respectivo, por una sola ocasión, el proyecto de tabla de valores unitarios para que el Catastro Municipal vuelva a proyectar una nueva tabla de valores unitarios que se equiparen a los valores reales a fin de apegarse a la legislación vigente;

V. Si el Catastro Municipal respectivo reincide en proyectar una tabla de valores unitarios no apegada a los valores reales o de mercado o es omiso en emitir el proyecto respectivo, el Consejo Técnico Catastral del Estado solicitará a la Dirección de Catastro del Estado, que de manera subsidiaria elabore el proyecto de tablas de valores unitarios respectivo, siguiendo el mismo el procedimiento establecido en las fracciones II y III del presente artículo; y

VI. Una vez que los proyectos de tablas de valores unitarios sean respaldados por el Consejo Técnico Catastral del Estado en conjunción con la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado y con el apoyo técnico de la Auditoría Superior del Estado, se remitirán a los Ayuntamientos a fin de que presenten, en su caso, formal iniciativa ante el Congreso del Estado, a más tardar antes del 1º de septiembre del año previo a su aplicación.

Conforme al citado artículo 54, fracción II, del cuerpo legal en comento, se establece que el Consejo Técnico de Catastro Municipal, analizará y estudiará el proyecto de tabla de valores unitarios, en su caso, hará las modificaciones a los valores que estime pertinentes, para lo cual sustentará los aspectos y opiniones técnicas, y deberá remitir el proyecto original con dos tantos en copias al Consejo Técnico Catastral del Estado.

Además, que la participación del citado Consejo se da conjuntamente con la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado, o a quien ésta designe, para revisar y opinar sobre los proyectos de tablas de valores unitarios, con la finalidad de que éstos se equiparen a los valores de mercado y en su caso, emitir las recomendaciones pertinentes, las que se remitirán a los ayuntamientos para que las conozcan antes de aprobar la formal iniciativa, la que deberá presentar a más tardar el treinta y uno de agosto de cada año previo a su aplicación.

En este sentido, el artículo 55¹⁸ de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, establece que el Congreso del Estado sólo contará con facultades para aprobar o rechazar los proyectos contenidos en las iniciativas, pero no tendrá facultades de modificar los valores contenidos en el proyecto presentado mediante iniciativa.

Por su parte, el artículo 56¹⁹ de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, señala que los valores unitarios urbanos de calle o zona deberán especificarse por metro cuadrado y en su determinación se considerarán la importancia e influencia de diversos elementos tales como: servicios municipales existentes, vías de comunicación, vecindad con zonas comerciales o centros de abasto; el uso, destino y reserva determinados para el suelo conforme a su zonificación y cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales.

Finalmente, tratándose de valores unitarios de predios rústicos, éstos se especificarán, según lo dispone el artículo 57²⁰ de la citada legislación, por hectárea y se considerarán, en su determinación, el tipo o clase de tierra, calidad, ubicación, cercanía a vías de comunicación y centros de población, condiciones hidrológicas, humedad relativa y cualquier otra característica que pueda incidir en los valores de mercado o reales de los mismos.

¹⁸Artículo 55.- Dentro del proceso legislativo, en tratándose de aprobación de las tablas de valores unitarios, el Congreso del Estado sólo tendrá facultades de aprobar o rechazar los proyectos contenidos en la iniciativa respectiva, pero en ningún caso y bajo ninguna circunstancia tendrá facultades de realizar modificaciones a los valores contenidos en el proyecto presentado mediante la iniciativa respectiva.

Si por cualquier circunstancia el Congreso del Estado no se pronuncia legalmente respecto de la aprobación o rechazo de la tabla de valores unitarios de algún municipio antes del día 16 de noviembre del año previo a su aplicación, procederá la positiva ficta, dándose por entendido que el proyecto remitido se aprueba, para lo cual se solicitará ante el Tribunal de lo Administrativo la declaratoria jurisdiccional correspondiente.

¹⁹ Artículo 56.- Los valores unitarios urbanos de calle o de zona, se especificarán por metro cuadrado. Para su determinación se tomarán en cuenta la importancia e influencia de los siguientes elementos: servicios municipales existentes; vías de comunicación; vecindad con zonas comerciales o centros de abasto; el uso, destino y reserva determinados para el suelo conforme a su zonificación, y cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales de los mismos.

²⁰Artículo 57.- Los valores unitarios para predios rústicos se especificarán por hectárea, conforme a las siguientes disposiciones:
I. Para su determinación se considerarán los siguientes elementos: el tipo o clase de tierra, calidad, ubicación, cercanía a vías de comunicación y centros de población; así como las condiciones hidrológicas, humedad relativa y cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales de los mismos; y
II. En el caso de zonas rústicas o ejidos donde se realicen actividades de aprovechamiento de recursos del suelo, se aplicarán las normas técnicas de catastración y valuación; y donde se realicen actividades de aprovechamiento de recursos del subsuelo, se tomarán en consideración las leyes correspondientes.
En ninguno de los supuestos previstos en las dos fracciones anteriores se tomará en cuenta para efectos de la valuación, el valor de los recursos que sean objeto de aprovechamiento en los predios.

Se dispone también que en las zonas rústicas o ejidos donde se realicen actividades de aprovechamiento de recursos del suelo, se aplicarán las normas técnicas de catastración y valuación, donde se realicen actividades de aprovechamiento de recursos del subsuelo, se tomarán en cuenta las leyes correspondientes, sin considerar dentro de la valuación unitario, el valor de los recursos que sean objeto de aprovechamiento en los predios.

Así las cosas, de la interpretación sistemática de los artículos 13, fracción IX, 54, fracción I; 55, 56 y 57 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, se sigue que el análisis de los elementos de influencia que pueden incidir en la determinación de los valores unitarios de calle o zona, se realiza exclusivamente en la parte del estudio que deberá de realizar el Catastro Municipal o, en su caso, la Dirección de Catastro del Gobierno del Estado, cuando haya convenio celebrado con el municipio respectivo, previo a la elaboración de los proyectos de las tablas de valores unitarios del municipio, y no en las propias Tablas de Valores Unitarios como pretende el actor.

Lo que se corrobora de la lectura al artículo 35²¹ del Reglamento de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, el cual establece que es en el estudio de valores de terreno urbano, en el que se atenderá a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, para lo cual se realizará un croquis o plano general de la población, delegación o zona en estudio.

Conforme al diverso numeral 36²² del propio Reglamento, la información sobre los servicios que cuenta cada una de las calles podrá obtenerse de las diversas dependencias del Ayuntamiento, a efecto de elaborar diversos planos tales como el de red de servicio de agua potable, servicio de drenaje, servicio de energía eléctrica, de alumbrado público y de los diferentes tipos de rodamiento y de equipamiento social.

Así, con base en dicha investigación de los valores de mercado de terreno urbano, se elaborarán los planos de tablas de valores unitarios urbanos para comparar y analizarlos, para lo cual se investigará, además el comportamiento de los valores de mercado, conforme a lo dispuesto en el numeral 37²³ del Reglamento en análisis.

Por último, con el resultado de los estudios de valores de mercado y valores catastrales vigentes, la autoridad catastral deberá elaborar la propuesta de valores de terreno urbano para lo cual empleará planos con valores unitarios por calle, rango o zona,

²¹Artículo 35. Para el estudio de valores de terreno urbano de delegaciones, poblaciones, fraccionamientos, desarrollos urbanos, colonias, áreas urbanas y reservas determinadas dentro de los límites del centro de población de los planes de desarrollo urbano, que cuenten con un mínimo de diez manzanas, se atenderá lo previsto en el artículo 56 de la Ley. Asimismo, se deberá realizar un croquis o plano general de la población, delegación o zona en estudio. En las poblaciones, delegaciones o fraccionamientos menores a dichos parámetros se podrán asentar sus nombres, servicios urbanos y valores por metro cuadrado de terreno hasta en tanto se realicen sus planos correspondientes. El estudio de valores urbanos se podrá hacer, en su caso, de la siguiente manera: I. Consultar el plan parcial de desarrollo urbano o, en el supuesto de que no exista éste, auxiliarse de la información con que cuenta el área de Obras Públicas para realizar planos de usos del suelo, zonas habitacionales, comerciales, industriales y de equipamiento social; II. Operaciones de compra y venta de inmuebles, realizadas en la zona, en un libre mercado inmobiliario; III. Tomar fotografías representativas de las calles, colonias y zonas de estudio para respaldar los valores que se propondrán, referenciadas en un plano de la población por una sola ocasión y, en su caso, anexar posteriormente zonas de nueva creación o dotadas de nueva infraestructura; y IV. En zonas donde no han existido ventas o no se han podido conseguir datos de éstas, se partirá de lo señalado por el artículo 71 de la Ley.

²² Artículo 36. *Se podrá obtener de las dependencias del Ayuntamiento, la información de los servicios con que cuenta cada una de las calles, tales como tipos de pavimentos, servicio de agua potable, drenaje, energía eléctrica y alumbrado público, para elaborar los siguientes planos:...*

²³Artículo 37. La investigación de los valores de mercado de terreno urbano se asentará en planos de tablas de valores unitarios urbanos, para su comparación y análisis, debiendo investigar, para tal efecto, el comportamiento de los valores de mercado. Asimismo, se podrá apoyar en la asesoría de un perito valuador que se encuentre autorizado para ello en los términos de la Ley, a efecto de que apoye en la determinación de dichos valores.

de acuerdo a lo que dispone el artículo 38²⁴ del Reglamento de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco.

Lo anterior corrobora que, contrario a lo afirmado por la actora, los elementos a considerar en la determinación de los valores unitarios por el tipo de construcción, a que se refiere el artículo 56 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, sólo se consideran en el procedimiento de estudio de los valores, sin que ello implique que deban estar señalados de manera expresa en la propuesta de la tabla de valores unitarios de terreno como pretende la accionante, la cual se presenta a través de planos con valores unitarios por calle, rango o zona, así como por el tipo de construcción como acontece en el caso, pues de los planos catastrales contenidos en el Decreto que nos ocupa, se advierte que los valores unitarios se clasificaron por zonas.

Además, del análisis que se realiza al Decreto que contiene las tablas de valores aplicadas, se advierte que también contienen valores unitarios por hectárea para predios rústicos y las zonas que los comprenden, así como tablas de deméritos en predios urbanos.

Por ende, no asiste razón a la accionante cuando afirma que no se contiene los parámetros que debe observar la autoridad para clasificar las propiedades atendiendo a su calidad y estado de conservación para determinar el valor de los terrenos urbanos, pues al existir diversas tablas que atienden los diversos factores que influyen en el valor de los terrenos, y clasifican en forma separada a los predios rústicos de los urbanos, es inconcuso que aquéllos no fueron los únicos elementos tomados en cuenta para determinar el valor de los terrenos, pues debe apreciarse en forma integral el conjunto de las tablas de valores, para concluir que la consideración de la existencia de diversas características de los terrenos atiende precisamente a las diversas tablas aplicables para cada caso.

De ahí que el vicio que se pretende atribuir al proceso legislativo, igualmente resulta inconducente, pues como ya se ha dicho, los elementos mencionados en el artículo 56 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, sólo se toman en cuenta por la autoridad catastral municipal, al momento de elaborar los estudios a que se refieren los artículos 13, fracción IX, 54, 55, 56 y 57 del propio ordenamiento legal, en los proyectos de tablas para su estudio, análisis y aprobación por parte de los Consejos Técnicos de Catastro Municipal y del Estado; sin embargo, no constituyen elementos que deban verse reflejados en las tablas y mapas de las zonas catastrales.

Resulta aplicable el criterio jurisprudencial PC.III.A. J/7 A (10a.),²⁵ de rubro y texto siguientes:

TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE ZAPOPAN, JALISCO. EL DECRETO 23733/LIX/11, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO EL 13 DE DICIEMBRE DE 2011 QUE LAS CONTIENE, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.

De los artículos 13, fracción IX, 54, 55, 56 y 57 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, se advierte que la autoridad catastral municipal, al elaborar los

²⁴Artículo 38. Con base al resultado del estudio realizado de valores de mercado y los valores catastrales vigentes, la autoridad catastral elaborará la propuesta de valores de terreno urbano empleando planos con valores unitarios por calle, rango o zona.

²⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 15, tomo II, febrero de 2015, página 2125.

proyectos de las tablas de valores unitarios, sólo tomará en cuenta los elementos mencionados en el numeral 56 (servicios municipales existentes; vías de comunicación; vecindad con zonas comerciales o centros de abasto; el uso, destino y reserva determinados para el suelo conforme a su zonificación, y cualquier otra característica que pueda influir en los valores de mercado o reales de éstos) para su estudio, análisis y aprobación por los Consejos Técnicos de Catastro Municipal y del Estado, respectivamente, pero sin que constituyan elementos que deban reflejarse en las tablas de valores unitarios y mapas de las zonas catastrales. Lo anterior lo corrobora el artículo 35 del Reglamento de la Ley citada, el cual establece que para el estudio de valores de terreno urbano se atenderá a lo dispuesto en el referido artículo 56, para lo cual se realizará un croquis o plano general de la población, delegación o zona en estudio, además de que la información sobre los servicios de cada una de las calles podrá obtenerse de las diversas dependencias del Ayuntamiento, a efecto de elaborar diversos planos, como el de red de servicio de agua potable, de drenaje, de energía eléctrica, de alumbrado público y de los diferentes tipos de rodamiento y de equipamiento social. Pero además, del análisis a dichas tablas se advierte que éstas contienen lo siguiente: la tabla de valores de centros de población, en la que se clasifican los poblados, tomando en consideración la red de agua potable y alcantarillado, electrificación, alumbrado, telefonía, recolección de basura y transporte, entre otros factores, la tabla de valores de plazas comerciales, la tabla de valores de parques industriales, los factores unitarios para áreas de reserva urbana, los valores de áreas en transición, así como la tabla de deméritos e incrementos; lo que denota que los valores de terreno urbano no sólo atienden a la zona catastral y colonia, sino también a otros aspectos para su fijación. Por tanto, el indicado decreto no transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que para la determinar las tablas de valores unitarios que consagra, ya se reflejaron en el procedimiento de estudio, por lo que es innecesario que se señalen expresamente en dichas tablas.

También resulta aplicable, la Jurisprudencia PC.III.A. J/12 (10a), ²⁶ sustentada por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, que señala:

TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO, CONTENIDAS EN LOS DECRETOS NÚMEROS 24646/LX/13 Y 23711/LIX/11. LOS PARÁMETROS PARA DETERMINAR EL ELEMENTO RELATIVO A LA CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN SE ENCUENTRAN EN LA LEY DE CATASTRO MUNICIPAL DE ESE ESTADO Y EL HECHO DE QUE LA DEFINICIÓN DE AQUÉLLOS ESTÉ EN EL REGLAMENTO DE ÉSTA, SÓLO IMPLICA QUE LOS DESARROLLA A DETALLE, POR LO QUE NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.

Las referidas tablas de valores, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de noviembre de 2013 y el 13 de diciembre de 2011, respectivamente, establecen, por lo que hace al elemento relativo a la calidad, las subclasificaciones de lujo, superior, media, económica y austero. Ahora, el artículo 4o., fracción XXIII, de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, prevé que para efectos de dicha ley, las Tablas de valores "es el conjunto de elementos y valores unitarios aprobados según el procedimiento de la propia ley, y contenidos en los planos de las zonas, respecto al valor del terreno, así como la relación con las clasificaciones de construcción y demás elementos que deberán de tomarse en consideración para la valuación de los predios"; por su parte, el numeral 58 del citado ordenamiento legal, señala que para la determinación de los valores unitarios de los diferentes tipos de construcción, se clasificarán los mismos tomando en cuenta su edad, vida útil, su estructura y estado de conservación; materiales empleados en la edificación, calidad en la mano de obra

²⁶ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 27, Tomo II, febrero de 2016, página 1843.



y acabados, y que con base en lo anterior, se procederá a fijar un valor unitario para cada tipo de clasificación de construcción. De lo anterior se sigue que los parámetros para determinar el elemento de la calidad de la construcción, se encuentran en una ley formal y material, y el hecho de que su definición se halle, en el artículo 20, fracción III, del Reglamento de la Ley de Catastro Municipal de ese Estado, no implica que establezca los parámetros para determinar la calidad de la construcción, sino que sólo los desarrolla a detalle, conforme a la naturaleza de ese tipo de ordenamientos, pero siempre siguiendo los lineamientos de la referida ley formal. Consecuentemente, las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, contenidas en los Decretos Números 24646/LX/13 y 23711/LIX/11, no vulneran el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no dejarse al arbitrio de la autoridad administrativa, la clasificación de los inmuebles en cuanto a la calidad de la construcción.

En cuanto a que, en el Consejo Técnico Catastral del Ayuntamiento de Zapopan, participan representantes de asociaciones civiles y que por ende las Tablas de Valores no se trata de una norma materialmente legislativa, entonces que la base del tributo no es legal, tampoco le asiste la razón al exponente.

Lo anterior, pues conforme lo previsto por el constituyente los municipios están dotados de libertad de configuración normativa, que no es otra cosa, más que la facultad de expedir reglamentos, normativas, bandos de policía y buen gobierno, circulares, entre otros ordenamientos, siempre y cuando se respete las bases generales establecidas por las legislaturas, con el fin de que puedan regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, con lo que están en aptitud de instrumentar la organización en la forma que les resulte más adecuada para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, con las restricciones que la propia constitución prevé y así establecido en el artículo 115 fracción II inciso b) que dice:

Artículo 115. *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

(...)

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal *que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos

para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

Lo anterior, incluso así ha sido interpretado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial P./J. 132/2005 (9ª)²⁷, que explica:

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

*A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, **los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:** a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, **ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas**, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.*

Así como en la jurisprudencia 2a./J. 82/2008 (9ª)²⁸ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

FUNDAMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES EXPEDIDAS POR LOS AYUNTAMIENTOS. PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL BASTA QUE AQUÉLLAS SE REFIERAN A ASPECTOS PROPIOS DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL RESPECTIVO ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL.

Conforme a la jurisprudencia P./J. 132/2005 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro: "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.", los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de reglamentos: a) El tradicional de detalle de las normas, que funciona

²⁷ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, octubre de 2005, página 2069.

²⁸ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, mayo de 2008, página 71.



similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada; y, b) Los derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las Legislaturas, pueden regular con autonomía aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias. En ese tenor, dado que las disposiciones generales expedidas por los Ayuntamientos son una expresión del ejercicio de su libertad de configuración normativa, encaminadas a generar el marco jurídico que regule la conducta de los gobernados en su ámbito territorial y material, aunado a que su incorporación al mundo jurídico no conlleva, necesariamente, la individualización de sus mandatos, se concluye que para cumplir con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 constitucional, basta con que aquéllos, al aprobarlas, actúen dentro del ámbito competencial que constitucionalmente les corresponde, tal como se ha reconocido en diversos criterios del Alto Tribunal respecto de las leyes del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales, así como de los Reglamentos del Presidente de la República.

Entonces siguiendo con la libertad configurativa en materia reglamentaria municipal, se tiene que en los el artículo 8 fracción II, 9 y 11 fracciones I y II de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, se prevé la libertad a favor del municipio como autoridad competente en materia de catastro, de su operación y organización del consejo técnico, incluyendo la facultad de determinar su integración y reglamentar su funcionamiento, como se muestra:

Artículo 8.- *Son autoridades competentes en materia de catastro:*

II. Los ayuntamientos, por conducto de las dependencias que éstos designen.

Artículo 9.- *Las operaciones catastrales estarán a cargo del catastro municipal.*

Artículo 11.- *Son atribuciones del ayuntamiento en materia de catastro:*

I. Organizar y vigilar la operación del catastro municipal;

II. Constituir el Consejo Técnico de Catastro Municipal y en su caso, determinar su integración y reglamentar su funcionamiento;

Finalmente, en los artículos 1 y 3 del Reglamento Interior del Consejo Técnico Catastral del Municipio de Zapopan, Jalisco, se estipula:

Artículo 1. *Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar las atribuciones y funcionamiento del Consejo Técnico Catastral del Municipio, conforme a lo previsto en los artículos 11 fracción II y 23 fracción III de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco.*

Artículo 3. *El Consejo estará integrado por:*

I. El Presidente Municipal o su representante, que será el Presidente del Consejo;

II. El Tesorero Municipal o su representante, que será el Secretario del Consejo;

III. El Titular del Catastro del Municipio;

IV. Un Regidor integrante de la Comisión Colegiada y Permanente de Hacienda, Patrimonio y Presupuestos y un Regidor integrante de la Comisión Colegiada y Permanente de Desarrollo Urbano;

V. Un representante por parte de los sectores industrial, comercial y empresarial (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, Cámara de Comercio de Guadalajara y de la COPARMEX);

VI. Un representante del sector agropecuario (Consejo Agropecuario de Jalisco);

VII. Un representante de los propietarios de fincas urbanas;

VIII. Un representante del Consejo Intergrupral de Valuadores del Estado de Jalisco, A.C.;

IX. El titular de la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad;

X. Un representante del Consejo Técnico Catastral del Estado; y

XI. Las personas que el Consejo considere conveniente, las cuales deberán ser mínimo dos, quienes solo tendrán derecho a voz.

Por cada titular del Consejo deberá nombrarse un suplente.

Los representantes de la sociedad civil, se nombrarán a través de una convocatoria, en los términos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como diversas disposiciones aplicables a la publicación de información fundamental.

Los integrantes señalados en la fracción XI, que representen a la ciudadanía, se renovarán cada tres años, en el año intermedio de la gestión del Gobierno Municipal, los demás integrantes durarán en su encargo hasta que la institución que representan lo determine.

Como se observa, en su libertad de reglamentaria, el municipio de Zapopan, Jalisco, determinó que su Consejo Técnico Municipal, estaría conformado por un grupo híbrido de servidores públicos y sociedad civil, lo que le es dable acorde a los parámetros constitucionales y estatales antes analizados y por ende es que no le asiste la razón al postulante, pues dicha conformación no impregna de ilegalidad a las determinaciones que se tomen en el interior de dicho órgano colegiado, incluyendo desde luego, los referentes catastrales que se reflejan en las tablas de valores.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se **reconoce la validez** del acto administrativo consistente en la determinación y liquidación del impuesto predial correspondientes a los inmuebles identificados con las claves [No.4] ELIMINADO el No. 75 [75] y [No.5] ELIMINADO el No. 75 [75], respecto de los años dos mil veinticuatro y dos mil veinticinco, con fundamento en el artículo 74 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

IX. Ahora bien, en lo que corresponde a la determinación del valor catastral correspondientes a los inmuebles identificados con las claves [No.6] ELIMINADO el No. 75 [75] y [No.7] ELIMINADO el No. 75 [75], respecto de los años dos mil veinticuatro y dos mil veinticinco, dice la parte actora en su **único** concepto de impugnación, que la determinación y aumento **al valor fiscal** del inmueble materia del juicio es ilegal, al no respetar los principios de **legalidad tributaria**, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal.

Por lo que para entrar al estudio de fondo, es menester señalar que el artículo **94**, fracción **XI**, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en relación con el artículo **97**, en cuanto a la base del impuesto predial, establece que el parámetro a considerar para determinar la cuantía de la base gravable del impuesto en cuestión ante la omisión o incumplimiento del contribuyente de hacerlo, se determinara el valor fiscal del predio y construcciones, con base en los datos del inmueble que proporcione la autoridad catastral, aplicando las tablas de valores unitarios aprobados por el Congreso del Estado, y publicados en los términos de la Ley de Catastro Municipal; y cuidando que los valores aplicados se

asemejen a los valores reales de predios con características similares, en el que el valor así determinado surtirá efectos de valor fiscal.

Por lo que ve al mecanismo aplicable al caso en concreto, es decir, al valor del avalúo autorizado por la Dirección de Catastro, que se prevé para determinar la base gravable deriva de la determinación directa que realiza la persona registrada o autorizada por la misma para practicar avalúos del bien inmueble objeto de adquisición, **con la clara finalidad de determinar la base gravable del impuesto en cuestión, para establecer objetivamente y de acuerdo con la realidad económica, la medición de la capacidad contributiva del sujeto pasivo en la realización del hecho imponible.**

De esta manera, es dable sostener que el presupuesto de hecho imponible de este impuesto; es decir, **la circunstancia fáctica que da pie al nacimiento de la obligación tributaria**, está **constituida** por el acto **de dominio del inmueble** respectivo, pues configura la situación jurídica de hecho que el legislador tomó en cuenta para establecer el tributo de cuenta.

Por lo que para la determinación de su base gravable no debe atenderse a las características propias del sujeto pasivo de la relación tributaria, **sino al valor real del inmueble** materia de la adquisición, en cuanto configura una manifestación efectiva de la capacidad contributiva del adquirente.

Por lo que, siguiendo esa línea de ideas, es la base gravable de los tributos la que aspira a ser la expresión económica de fidelidad y exactitud de la cuantificación del hecho imponible, que a su vez representa una concreción específica de la capacidad contributiva del sujeto del impuesto, lo que explica que, en la especie, tratándose del impuesto predial, el legislador haya establecido diversos mecanismos, **a fin de desentrañar el valor real del objeto del impuesto**, fijar cierta uniformidad y otorga certeza al contribuyente, al señalar que la base de dicha contribución será el valor de avalúo practicado por el diestro con autorización de la Dirección, conforme al manual y los lineamientos expedidos por la propia Administración.

En el que se tiene que la definición de su base gravable habrá de estar vinculada estrechamente **con el valor real del mismo**, haciendo abstracción de las características, de las circunstancias y de las particularidades del adquirente.

Con base a lo expuesto, es que esta Juzgadora concluye que no se violenta en su perjuicio el principio de legalidad tributaria, consagrada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Lo anterior es así, puesto que no hay incertidumbre jurídica respecto del mecanismo que se prevé en los numerales 94 fracción XI y 97 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, para determinar la base gravable, pues como se explicó en líneas precedentes, tratándose del impuesto predial a fin de desentrañar el valor real del objeto del impuesto, fijar cierta uniformidad y otorgar certeza al contribuyente, **es que el avalúo** que realice la autoridad o las personas registradas o autorizadas por ella, **se hará conforme a un manual y a los lineamientos expedidos por la propia Administración**, estos procedimientos y lineamientos **se fundamentan, en esencia, en la objetividad del método**; por tanto, no se transgrede garantía alguna, en atención a que aquello que está reservado a la ley, son los diferentes métodos a emplear para la concreción de esta magnitud (la base gravable), **misma que conforma el eje sustancial en la cuantificación de la obligación tributaria.**

LEY DE CATASTRO MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO

Artículo 3.- Están obligados a observar las disposiciones de esta Ley:

.../

VI. Los peritos valuadores autorizados para practicar avalúos y los valuadores dependientes de la autoridad catastral;

.../

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

.../

XXVI. Valuación catastral: la determinación del valor catastral de los predios, conforme al procedimiento técnico establecido en la presente Ley;

XXVII. Revaluación catastral: la actualización de los valores catastrales que le correspondan a cada predio, por alguna de las causas que se establezcan en esta Ley y la de Hacienda Municipal;

.../

XXVIII. Perito valuador: es el profesionista que cuenta con los conocimientos técnicos, especializados en bienes inmuebles y valuación, necesarios para formular avalúos y documentos técnicos donde consten las condiciones específicas de los bienes inmuebles. Los peritos deberán registrarse ante la Dirección de Catastro del Gobierno del Estado y deberá acreditarse ante la autoridad catastral municipal cuando elabore avalúos;

.../

XXIX. Valuador: es el servidor público dependiente de catastro municipal que elabora los dictámenes y tendrá cuando menos la siguiente escolaridad:

a) En los municipios en los que el Ayuntamiento esté integrado hasta por once regidores, se requiere por lo menos, enseñanza media superior; y

b) En los municipios en los que el Ayuntamiento esté integrado por catorce regidores o más, se requiere tener la educación técnica o profesional en la materia;

.../

Artículo 62.- La valuación tiene por objeto asignar a los predios un valor determinado, mediante los procedimientos establecidos en esta ley.

Artículo 63.- La valuación de los predios se fundará en los siguientes elementos:

I. En el **valor del terreno;** y

II. En el **valor de las construcciones.**

Artículo 64.- Para la valuación del terreno se tomará como base el valor unitario vigente multiplicado por la superficie del mismo. En su caso, estos valores se modificarán aplicando los coeficientes de incremento y demérito.

Para la valuación de las construcciones se tomarán como base los valores unitarios vigentes, según la clasificación a que correspondan, multiplicados por su superficie. En los dos supuestos deberá observarse el procedimiento de valuación que se establezca en el reglamento de esta Ley.

Artículo 65.- *Los avalúos practicados en los términos de este capítulo, o el valor declarado por el contribuyente de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Hacienda Municipal, tendrán la misma vigencia que se determine en la publicación de los valores unitarios.*

De lo anterior, se pone de manifiesto que el perito valuador es el profesionista que cuenta con conocimientos técnicos, especializados en bienes inmuebles y valuación, necesarios para formular avalúos; que la valuación tiene por objeto asignar a los predios un valor determinado, mediante los procedimientos establecidos en la ley; que la valuación de los predios se fundará, tanto en el valor del terreno, como en el valor de las construcciones. Para la valuación de las construcciones se tomarán como base siempre los valores unitarios vigentes, según la clasificación a que correspondan, multiplicados por su superficie.

Por ende, en la ley se prevén los diferentes métodos a emplear para la determinación de la base gravable; por ello, es jurídicamente válido que una vez predeterminado en la ley el método a utilizar, se deposite en la letra de disposiciones de menor jerarquía normativa, emitidas por la autoridad fiscal, los criterios, principios y procedimientos que sean más idóneos para medir la base, en función del método escogido, los que deben ser observados tanto por la autoridad, como por las personas registradas o autorizadas por la misma, situación que se traduce en un mecanismo uniforme y general para los gobernados que se ubiquen dentro de este supuesto.

Aunado a lo antes precisado, debe señalarse que la ley define diversos conceptos, señala los pasos que deben darse, los índices a que hay que atender e incluso prevé diversos medios de defensa a favor del contribuyente que no esté de acuerdo con la valuación; es decir, en la ley se dan los lineamientos que debe seguir la autoridad para la determinación de la base del tributo.

Por tanto, no queda al arbitrio y no le causa perjuicio el actuar de la autoridad catastral de determinar la base gravable del impuesto predial (valor catastral actualizado con los valores unitarios vigentes en la fecha de causación, incluyendo, en su caso, el valor de los accesorios y las instalaciones especiales que pertenezcan al inmueble), dado que dicha autoridad, para determinar esa base debe seguir el procedimiento que establece el legislador, el cual fue explicado ampliamente en párrafos precedentes; de ahí lo infundado del concepto de impugnación en estudio.

En el entendido que de persistir su desacuerdo, entonces **debe** presentarse ante la Tesorería Municipal, un avalúo por su cuenta y costo, que comprenda las características particulares del inmueble a valor real, y que sea realizado por perito valuador acreditado en los términos de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco; ante la falta de dicho peritaje o bien no se ajuste, entonces es cuando la Tesorería Municipal procederá a determinar el valor fiscal del predio y construcciones, con base en los datos del inmueble que proporcione la autoridad catastral, aplicando las tablas de valores unitarios aprobados por el Congreso del Estado, y publicados en los términos de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco.

Entonces, a cargo de quien corre la obligación de determinar la base gravable del tributo, es al sujeto obligado y ante su incumplimiento, la Tesorería Municipal, es quien fijará el valor base del tributo, y en caso de encontrarse inconforme la parte actora deberá iniciar el procedimiento de rectificación de valores antes definido conforme lo prevén los artículo 42,

43, 94 fracción XI, 98, 106, 252 fracción II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, motivos y fundamentos por los que se consideran infundados los argumentos en estudio,

Ponderado lo anterior y, una vez analizado el argumento esgrimido por las partes, los medios de convicción ofertados, así como la normatividad aplicable a la presente controversia, quien aquí resuelve estima que los argumentos vertidos por la parte actora son insuficientes para desvirtuar la presunción de legalidad de la que goza la resolución administrativa impugnada.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se **reconoce la validez** del acto administrativo consistente en la determinación del valor catastral correspondientes a los inmuebles identificados con las claves [No.8] ELIMINADO el No. 75 [75] y [No.9] ELIMINADO el No. 75 [75], respecto de los años dos mil veinticuatro y dos mil veinticinco, con fundamento en el artículo 74 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 1, 2, 3, 4, 31, 35, 36, 39, 42, 44, 45, 46, 47, 72, 73, 74, 75 y 76, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se concluye de conformidad con los siguientes

R E S O L U T I V O S

PRIMERO. Esta Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco es competente para tramitar y resolver este juicio.

SEGUNDO. Han resultado infundadas las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad demandada, en consecuencia; no es de sobreseerse ni se sobresee el presente juicio.

TERCERO. La parte actora no logró desvirtuar la presunción de ilegalidad del acto administrativo impugnado.

CUARTO. Por los motivos y fundamentos que se dejaron expresados en el último de los considerandos de la presente sentencia definitiva, es que **se reconoce la validez** del acto combatido.

NOTIFÍQUESE ELECTRÓNICAMENTE.

Así lo resolvió la Magistrada **ROSIO CALZADA CÁRDENAS**, Presidenta de la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, actuando ante el Secretario de Sala **Alain David Ramos Peña**, quien da fe.

RCC/ADRP/AGC

FUNDAMENTACION LEGAL

*LGPPICR. Lineamientos Generales para la Protección de la Información Confidencial y Reservada que deberán observar los Sujetos Obligados previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

No.1 ELIMINADO_el_nombre_completo en 1 renglon(es) por ser un dato identificativo de conformidad con el lineamiento quincuagésimo octavo fracción I de los LGPPICR*.

No.2 ELIMINADO_el_No._75 en 1 renglon(es) por ser un dato patrimonial de conformidad con el lineamiento quincuagésimo octavo fracción VI de los LGPPICR*.

No.3 ELIMINADO_el_No._75 en 1 renglon(es) por ser un dato patrimonial de conformidad con el lineamiento quincuagésimo octavo fracción VI de los LGPPICR*.

No.4 ELIMINADO_el_No._75 en 1 renglon(es) por ser un dato patrimonial de conformidad con el lineamiento quincuagésimo octavo fracción VI de los LGPPICR*.

No.5 ELIMINADO_el_No._75 en 1 renglon(es) por ser un dato patrimonial de conformidad con el lineamiento quincuagésimo octavo fracción VI de los LGPPICR*.

No.6 ELIMINADO_el_No._75 en 1 renglon(es) por ser un dato patrimonial de conformidad con el lineamiento quincuagésimo octavo fracción VI de los LGPPICR*.

No.7 ELIMINADO_el_No._75 en 1 renglon(es) por ser un dato patrimonial de conformidad con el lineamiento quincuagésimo octavo fracción VI de los LGPPICR*.

No.8 ELIMINADO_el_No._75 en 1 renglon(es) por ser un dato patrimonial de conformidad con el lineamiento quincuagésimo octavo fracción VI de los LGPPICR*.

No.9 ELIMINADO_el_No._75 en 1 renglon(es) por ser un dato patrimonial de conformidad con el lineamiento quincuagésimo octavo fracción VI de los LGPPICR*.