PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-2

"2022, Año de Ricardo Flores Magón"

27698/2022 AYUNTAMIENTO DE GUADALUPE, ZACATECAS (AUTORIDAD RESPONSABLE) **C/ANEXO**

27699/2022 TESORERO MUNICIPAL DE GUADALUPE, ZACATECAS (AUTORIDAD RESPONSABLE) **C/ANEXO**

.00005032

Ayuntamiento de Guadalupe 2021-2024
09 SEP. 2022
12:56 HRS
Ayuntamiento de Guadalupe 2021 - 2024
Oficialía de Partes

SECCIÓN AMPARO.

453/2022

**EN LOS AUTOS RELATIVOS AL JUICIO DE AMPARO AL RUBRO INDICADO PROMOVIDO POR
CONTRA ACTOS DE USTED Y OTRAS AUTORIDADES, SE DICTÓ EL SIGUIENTE AUTO QUE A LA LETRA DICE:**

"Zacatecas, Zacatecas, siete de septiembre de dos mil veintidós.

Téngase por recibida la promoción de cuenta signada por el delegado de las autoridades responsables Ayuntamiento y Tesorero Municipales de Guadalupe, Zacatecas, por la que en atención a su contenido, mediante oficio que derive de este proveído, remítase las citadas autoridades copia de la resolución pronunciada por el Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con sede en esta ciudad, a fin de que estén en aptitud de dar cumplimiento a la misma.

Notifíquese.

Así lo proveyó y firma Rodolfo García Camacho, juez Primero de Distrito en el estado de Zacatecas, ante Juan García Trejo, secretario de juzgado, quien autoriza y da fe." "Firmados".

LO QUE TRANSCRIBO A USTED EN VÍA DE NOTIFICACIÓN PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR.

ZACATECAS, ZACATECAS, A SIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

**ATENTAMENTE:
EL SECRETARIO DEL JUZGADO PRIMERO
DE DISTRITO EN EL ESTADO DE ZACATECAS.**

JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE ZACATECAS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARIO

Sentencia

Zacatecas, Zacatecas, veintiocho de junio de dos mil veintidós.

Vistos, para resolver, los autos del juicio de amparo indirecto **453/2022,** del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, con sede en Zacatecas.

Resultando

Primero. **Demanda.** Por escrito presentado el veintidós de febrero de dos mil veintidós, en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación,

demandaron el amparo y protección de la Justicia de la Unión, para lo cual, señalaron los actos reclamados y las autoridades responsables, narraron los antecedentes de tales actos, precisaron los artículos constitucionales que contienen los derechos humanos cuya violación reclamaban y expusieron los conceptos de violación que estimaron pertinentes.

Segundo. Admisión y trámite. Por cuestión de turno, el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas admitió de la demanda de amparo, la cual fue registrada con el número de expediente **453/2022**; en tal virtud, dio la intervención correspondiente a la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita, quien no formuló pedimento; solicitó los informes justificados a las autoridades responsables, quienes los rindieron oportunamente; asimismo, dio vista a las partes con los informes rendidos (fojas 18 a 23).

---

[1] Nombre de la parte quejosa.

Tercero. Audiencia. Una vez integrado el expediente, la audiencia constitucional tuvo verificativo a las nueve horas con cuarenta minutos del once de mayo de dos mil veintidós, desarrollándose los periodos de pruebas y alegatos (foja 88).

Cuarto. Remisión. El Juez del conocimiento remitió el juicio de amparo indirecto **453/2022** a este órgano jurisdiccional auxiliar para su resolución, por lo que en proveído de seis de junio del año en curso, el suscrito juzgador radicó el asunto bajo el expediente auxiliar **219/2022** y ordenó dictar la sentencia respectiva (fojas 89 a 93).

En consecuencia, ahora se procede a dictar la resolución que en derecho corresponde, en continuación de la audiencia constitucional.

Considerando

Primero. Competencia. Este Juzgado auxiliar es competente para resolver el juicio de amparo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción I y 35 de la Ley de Amparo; 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de siete de junio de dos mil veintiuno; los Acuerdos 51/2009 y 52/2009, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y el oficio SECNO/STCCNO/387/2022, de veintisiete de abril de dos mil veintidós, signado por el Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del referido Consejo[2], ya que está facultado para apoyar en el dictado

---

[2] (...)
Inicia el auxilio al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, con residencia en la ciudad del mismo nombre, por parte del Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas.

de las sentencias en los juicios de amparo indirecto del conocimiento del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, como el presente asunto.

Segundo. Fijación de los actos reclamados. Para efecto de cumplir con la obligación establecida en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, es necesario analizar e interpretar la demanda de amparo como un todo, incluidos sus anexos y las constancias que integran el expediente, a fin de desentrañar la pretensión de la parte quejosa desde una perspectiva material y así determinar con exactitud el acto o actos reclamados, a fin de lograr congruencia entre lo pedido y lo resuelto.[3]

En el caso, después de examinar la demanda, sus anexos y las constancias que obran en el expediente físico, este Juzgado de Distrito constata que la parte quejosa señaló los actos reclamados de manera suficientemente clara y precisa en su demanda, de modo que en efecto se debe tener como fijado lo siguiente:

Del **Presidente Municipal de Guadalupe**, de la **Sexagésima Cuarta Legislatura** y del **Gobernador**, todos del Estado de Zacatecas, en el respectivo ámbito de su competencia, se reclama:

1. La iniciativa, discusión, aprobación, sanción, expedición y promulgación del Decreto 62, por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe,

---

[3] En términos del artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, publicado el dos de abril de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, y toda vez que la disposición contenida en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo anterior, coincide con lo dispuesto en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, sirven de apoyo las tesis siguientes:
1) Registro digital 181810, tesis aislada P. VI/2004, de rubro: ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.
2) Registro digital 192097, jurisprudencia P./J. 40/2000, de rubro: DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.
3) Registro digital 195745, jurisprudencia 2a./J. 55/98, de rubro: ACTOS RECLAMADOS. DEBE ESTUDIARSE ÍNTEGRAMENTE LA DEMANDA DE AMPARO PARA DETERMINARLO".

Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, en particular los artículos 44, fracción I, inciso a), y 84.

Del **Presidente Municipal de Guadalupe**, Zacatecas:

2. La recaudación del impuesto predial correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

3. La recaudación del derecho de Servicio de Aseo Público, Recolección de Basura y Desechos Sólidos para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

Del **Tesorero Municipal de Guadalupe**, Zacatecas, se reclama:

4. El cobro del impuesto predial y el derecho de servicio de aseo público, recolección de basura y desechos sólidos.

Cabe precisar que aun cuando en el capítulo respectivo de la demanda la quejosa señaló de manera genérica el artículo 44; sin embargo, de la lectura íntegra de la demanda se advierte que reclama concretamente la fracción I, inciso a) del referido numeral, por lo cual fueron estas normas las que se tienen como actos destacados.

Tercero. Inexistencia de actos reclamados. Identificados los actos reclamados, se analizará su inexistencia o certeza, para lo cual se toman en consideración los informes justificados.

El artículo 63, fracción IV de la Ley de Amparo establece las hipótesis normativas para decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo por inexistencia de los actos reclamados, a saber:

1) Cuando en los autos está claramente demostrado que no existen los actos reclamados.

2) Negados los actos reclamados por la autoridad responsable, cuando no se prueba su existencia hasta la celebración de la audiencia constitucional.

En ese tenor, son inexistentes los actos reclamados del Presidente y de la Secretaria de la Tesorería y Finanzas[4], ambos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, consistentes en la recaudación y cobro de los impuestos ya precisados, respectivamente, pues el primero de ellos negó el acto que se le atribuye, mientras que la segunda si bien lo aceptó; sin embargo, fue la parte quejosa quien efectuó el pago de esas contribuciones (fojas 64 a 69 y 72 a 78).

En ese orden, es evidente que dicha erogación fue realizada de manera autónoma por los quejosos; por tanto, no puede atribuirse al Presidente y Secretaría de Tesorería y Finanzas responsables como un cobro, pues no deriva de un acto unilateral y coercitivo emitido por aquellos, sino de uno voluntario de la agraviada para autoliquidarse las contribuciones combatidas y estar en posibilidad de promover el presente juicio de amparo.

Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto:

> AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO. La existencia de un acto de autoridad no puede hacerse derivar de la actitud del particular frente al mandato legal, sino de la conducta observada por la propia autoridad; por tanto, la circunstancia de que el quejoso haya presentado la declaración de pago de un impuesto, con la cual acredita la autoaplicación de la ley, no conduce a tener por ciertos los actos de determinación y cobro atribuidos a las autoridades ejecutoras. Lo anterior, aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la

[4] Denominación correcta de la autoridad que los quejosos señalaron como "Tesorero Municipal de Guadalupe, Zacatecas"

> autoliquidación de una contribución constituye un acto de aplicación de la ley, pues ello no significa que tal cumplimiento de la norma por el particular deba ser atribuido a la autoridad, sino solamente que, para efecto de computar el plazo de impugnación constitucional, puede servir de base el hecho de que el particular se coloque por sí mismo en el supuesto previsto por la ley, sin necesidad de un acto específico de la autoridad aplicadora."[5]

En consecuencia, con fundamento en el artículo 63, fracción IV de la Ley de Amparo, procede **sobreseer** en el juicio respecto de los actos reclamados de las autoridades precisadas en este considerando y por los actos a ellas atribuidos.

Cuarto. Certeza de los actos reclamados. Son ciertos los actos reclamados del Presidente Municipal de Guadalupe, de la Sexagésima Tercera Legislatura y del Gobernador, todos del Estado de Zacatecas.

Lo anterior, pues con independencia de lo manifestado en sus respectivos informes justificados, la certeza de las normas que se tildan de inconstitucionales constituye un hecho notorio que no está sujeto a prueba, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de acuerdo con su numeral 2, pues basta su publicación en un medio de difusión oficial, como sucede en el caso, para que este órgano de control constitucional lo tenga por cierto para efectos de este juicio, sin necesidad de que se exhiba el ejemplar del diario que contenga la legislación reclamada, tal como lo sostiene la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, de rubro: "*PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS*

---

[5] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, agosto de 2007, Materia Común, página 367, registro 171860.

DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN".[6]

Quinto. Análisis de las causas de improcedencia. De acuerdo con lo previsto en el artículo 62 de la Ley de Amparo, si se advierte alguna causa de improcedencia, este órgano jurisdiccional tiene la obligación de pronunciarse de oficio, o bien, cuando así lo argumente alguna de las partes.

Las partes no invocaron causa de improcedencia, tampoco este órgano jurisdiccional advierte la actualización de alguna que imposibilite el análisis de la constitucionalidad de los actos reclamados; además, no es obligatorio abordar el estudio de cada una de las contempladas en el artículo 61 de la Ley de Amparo, ya que dicha legislación no lo establece así.

Sexto. Estudio de fondo. Para examinar el asunto, este órgano jurisdiccional adopta una metodología que dispensa las transcripciones del acto reclamado y de los conceptos de violación, a efecto de simplificar el estudio[7]; no obstante, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias de amparo, en el planteamiento del caso se establece de forma sintética las posturas de las partes, a efecto de establecer la problemática jurídica y la cuestión a resolver, para enseguida exponer la decisión en específico y su justificación.

---

[6] Registro digital: 191452, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Materias(s): Común, Tesis: 2a./J. 65/2000, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000,página 260.

[7] En términos del artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, publicado el dos de abril de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, y toda vez que la actual Ley de Amparo, al igual que la vigente con anterioridad a dicho Decreto, no contiene dentro del capítulo relativo a las "Sentencias", obligación alguna de transcribir los conceptos de violación, sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, con registro digital 164618, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN".

Artículo 44, fracción I, inciso a) de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

En el primer concepto de violación, se aduce, en esencia, que se vulnera en perjuicio de la quejosa el principio de **legalidad tributaria**, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, porque del artículo **44**, fracción I, inciso a) de la Ley de Ingresos del Municipio Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, no es posible advertir los elementos legales que permitan justificar los alcances de las tarifas para el cálculo del impuesto predial, es decir, no establece como se obtienen los valores para determinar las zonas catastrales y con base en ello subclasificar las colonias o fraccionamientos que las integran ni en base en qué procedimiento se determinaron y en consecuencia permite un margen de **arbitrariedad** a favor de la autoridad responsable, en lo relativo a la determinación de un elemento que incide en la base gravable del referido impuesto.

Dicho concepto de violación es **fundado**.

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[8], establece que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Con relación a ello, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó el contenido y alcance del principio de legalidad tributaria, entre otras, en las jurisprudencias, cuyos rubros establecen:

8 "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: [...]
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

"*IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.*"[9] e "*IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.*"[10]

De acuerdo con las consideraciones plasmadas en los anteriores criterios, el respeto al derecho fundamental de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en una ley, por las siguientes razones:

Para evitar que quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, en la fijación del tributo, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto.

Para evitar el cobro de impuestos imprevisibles.

Para evitar el cobro de impuestos a título particular.

Para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

Realizada la precisión anterior, conviene destacar que el impuesto predial es una contribución cuyo objeto grava la riqueza manifestada por la posesión o la propiedad del suelo, así como de las construcciones adheridas a él, por lo que dicha contribución encuadra en la clasificación de los denominados "impuestos reales".

La estructura normativa que regula la integración de sus elementos no se encuentra exclusivamente en la

---

9 Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 91-96, Primera Parte, Página: 172. registro **232796.**
10 Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Primera Parte, Página: 173. registro **232797.**

legislación ordinaria, sino que además tiene fundamento en el artículo 115 constitucional[11].

Por su parte, la fracción **IV** del artículo referido, establece la integración y libre administración de la hacienda de los municipios, la cual se conforma entre otros ingresos, de las percepciones obtenidas por las contribuciones que los Estados impongan a la propiedad inmobiliaria, entre las cuales destaca el impuesto predial.

Asimismo, el referido precepto dispone que los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Así, el impuesto predial refleja en su base gravable una cuantificación numérica, que es expresión de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, y que se

---

11 **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:
(...)
IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
(...)
c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
(...)
Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta constitución
(...)

aprecia atendiendo a las características del bien inmueble de que se trate, lo que se concreta por medio del establecimiento de las referidas Tablas de Valores Catastrales Unitarios.

Partiendo de lo anterior, en el caso en estudio, la quejosa reclama la inconstitucionalidad del artículo 44 fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, que contiene las tarifas que deben erogar los contribuyentes del impuesto predial con base en los valores unitarios de suelo.

Ahora, para mejor comprensión del asunto cabe citar los preceptos 38 al 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2022, los cuales son del tenor siguiente:

> **Artículo 38.** Es objeto del Impuesto Predial, la propiedad, la copropiedad, la propiedad en condominio, la copropiedad en condominio, la posesión en términos de la legislación civil y la coposesión de todo predio ubicado en el territorio del municipio de Guadalupe, Zacatecas, así como las construcciones edificadas en los mismos.
>
> Asimismo, los derechos incorporados en los certificados de participación inmobiliaria, en los certificados de vivienda o en cualquier otro título similar que, autorizando el aprovechamiento directo de un inmueble, origine sobre éste el derecho de propiedad."
>
> **Artículo 39.** La posesión y la coposesión de predios son objeto de este Impuesto, en los siguientes casos:
>
> **I.** Cuando no se conozca o no exista propietario del predio;
>
> **II.** Cuando se tenga, en virtud de concesión o autorización para la explotación, uso y goce del predio, otorgadas por la autoridad;
>
> **III.** Cuando se tengan en virtud de actos jurídicos por los que se otorguen certificados de participación inmobiliaria;
>
> **IV.** Cuando deriven de contrato de promesa de compraventa o de compraventa con reserva de dominio, aun cuando el contrato haya sido celebrado bajo condición;
>
> **V.** Cuando deriven de constitución del usufructo, y

VI. Cuando se tengan por virtud de compraventa celebrada bajo condición."

Artículo 40. Son sujeto del Impuesto Predial:

I. Los titulares del Derecho de propiedad y de propiedad en condominio;

II. Los titulares del Derecho de copropiedad y de copropiedad en condominio, quienes serán considerados como un sólo sujeto;

III. Los poseedores y coposeedores, en los casos a que se refiere el artículo anterior de la presente Ley. En estos casos, los coposeedores también serán considerados como un sólo sujeto;

IV. El fideicomitente que conserve la posesión o el fiduciario, mientras éste último no transmita la propiedad en ejecución del fideicomiso;

V. Los propietarios de las construcciones ubicadas en zonas urbanas ejidales;

VI. Los propietarios de las construcciones ubicadas en fundos legales;

VII. El adquiriente, cuando no sea poseedor, en caso de compra-venta con reserva de dominio, mientras ésta subsista;

VIII. El vendedor que no haya otorgado la posesión, en caso de compra-venta celebrada bajo condición, mientras ésta no se realice, y

IX. Estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Artículo 41. Son responsables solidarios de este Impuesto:

I. El fiduciario, cuando el fideicomitente sea el sujeto del Impuesto;

II. El fideicomitente, cuando el fiduciario sea el sujeto del Impuesto;

III. El promitente vendedor, mientras no se celebre la compra-venta definitiva y haya entregado la posesión;

IV. El vendedor que se haya reservado el dominio, mientras la reserva subsista y haya entregado la posesión;

V. El comprador que no sea poseedor, en casos de compra-venta celebrada bajo condición, mientras ésta no se realice;

VI. Los Notarios Públicos que autoricen en definitiva escrituras que contengan actos traslativos de dominio de

predios, cuando no obtengan el recibo o constancia de pago del Impuesto Predial a la fecha del bimestre en que se realiza el acto;

VII. Los servidores públicos que indebidamente expidan constancias de no adeudo del impuesto o que alteren o falsifiquen los datos del registro del predio, para efectos del pago del impuesto;

VIII. El nudo propietario, en los casos de usufructo;

IX. El propietario del suelo o el propietario de la construcción, respecto del generado por uno u otra respectivamente, cuando se trata de predios en los que el propietario del suelo sea distinto del de la construcción;

X. Quienes adquieran los Derechos de propiedad o posesión mencionados en el artículo 39 de la presente Ley, cuando el acto por el que lo adquieran no se otorgue ante Notario Público, y

XI. Los copropietarios y coposeedores, ante el incumplimiento del representante común excepto en lo relativo a los predios agrícolas y ejidales que no cuenten con título de propiedad."

Artículo 42. Para los efectos de este impuesto, salvo prueba en contrario, se presume que el propietario del suelo lo es también de las construcciones.

En todo caso, los predios quedarán preferentemente afectos al pago del impuesto y sus accesorios, independientemente de quien detente la propiedad o posesión de los mismos.

Artículo 43. Los recibos de pago por concepto de Impuesto Predial, únicamente avalan el pago de la anualidad, sin otorgar el derecho de propiedad a quien o a nombre de quien lo realice.

Artículo 44. El monto tributario se determinará con la suma de 2.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, más el total que se obtenga de la suma de multiplicar la superficie en metros cuadrados de terreno y de la construcción o hectárea, según corresponda, por las tarifas que se establecen en el presente artículo, conforme a lo previsto en la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y su Reglamento:

I. PREDIOS URBANOS:

a) Zonas:	UMA diaria X m2
I.....	0.0131
II.....	0.0151
III.....	0.0162
IV.....	0.0237
V.....	0.0340

VI..... 0.0406
VII..... 0.0622
VIII..... 0.0725
Urbano-rural..... 0.0013
Industrial..... 0.0622

b) El pago del impuesto predial de lotes baldíos se cobrará un tanto más con respecto al importe que les corresponda a las zonas II y III; una vez y media más con respecto al importe que les corresponda a las zonas IV y V; y dos veces más al importe que correspondan a las zonas VI, VII, VIII e Industrial.

Para incentivar a los contribuyentes de este Municipio se hará un 15% de descuento adicional a los estímulos fiscales ya fijados, a quien tenga su predio baldío limpio de hierba, maleza y que tenga bardeado con malla ciclónica o barda perimetral;

II. POR CONSTRUCCIÓN, acorde a la clasificación contenida en el artículo 19 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas:

a) Habitación: UMA diaria X m2

Tipo A..... 0.0384
Tipo B..... 0.0261
Tipo C..... 0.0119
Tipo D..... 0.0072

b) Productos: UMA diaria X m2

Tipo A..... 0.0522
Tipo B..... 0.0384
Tipo C..... 0.0197
Tipo D..... 0.0119

Las zonas urbanas establecidas y los tipos de construcción aplicables para el cálculo del impuesto, son los que se describen en los Anexos 1 y 2 de esta Ley.

III. PREDIOS RÚSTICOS:

a) Terrenos para siembra de riego:

1. Sistema de Gravedad, por cada hectárea... 1.1390

2. Sistema de Bombeo, por cada hectárea..... 0.8342

b) Terrenos para siembra de temporal y terrenos de agostadero:

1. Menor a 20 hectáreas, pagarán por el conjunto de la superficie, 3.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria; más, por cada hectárea $3.00 (tres pesos), y

2. De más de 20 hectáreas pagarán por el conjunto de la superficie, 2.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria; más, por cada hectárea, $6.40 (seis pesos, cuarenta centavos);

3. (sic)

IV. PLANTAS DE BENEFICIO Y ESTABLECIMIENTOS METALÚRGICOS:

Este impuesto se causa a razón del 1.5% sobre el valor de las construcciones:

V. MINAS QUE NO CUENTEN CON PLANTAS DE BENEFICIO Y ESTABLECIMIENTOS METALÚRGICOS, SÓLO LA EXTRACCIÓN:

Este impuesto se causará a razón de 11.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria por hectárea que tenga en posesión o lo señale la concesión expedida.

Los propietarios o poseedores de predios, de conformidad con la Ley de Catastro y su Reglamento, podrán solicitar la verificación y actualización de datos catastrales incluyendo dentro de los mismos lo relativo a la zona, manzana, superficie, uso y construcción en los padrones catastrales."

Artículo 45. Con independencia de la excepción prevista en el artículo 8 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas, el pago del impuesto predial será a más tardar el 31 de marzo del ejercicio fiscal correspondiente.

En ningún caso el entero del impuesto predial causado será menor a 2.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria.

En ningún caso el entero del impuesto predial causado será menor a 2.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria.

En concordancia con lo dictado por los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 119, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, se reitera que sólo estarán exentos de Impuesto a la Propiedad Raíz o Predial los bienes de dominio público de la Federación, del Gobierno del Estado y de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales, paramunicipales o particulares, bajo cualquier título, con fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto; al tiempo de aclarar que no quedan comprendidos aquéllos que se usufructúen con fines comerciales.

La declaración de exención a que se refiere el párrafo anterior se solicitará por escrito a la Tesorería, aportando los elementos de prueba que demuestren su procedencia.

De los preceptos trascritos, en lo que aquí interesa, se obtiene lo siguiente:

1. Dentro de los tres primeros meses del ejercicio respectivo, los contribuyentes deben pagar por concepto de Impuesto Predial la cantidad que resulte de aplicar las tarifas previstas para ellos.

Por tanto, se establece la sujeción a una obligación de hacer: **pagar la contribución respectiva** dentro de los tres primeros meses de cada año calendario.

2. La precisión de quiénes están sujetos a esa nueva condición jurídica y obligados al pago de esa contribución.

Esto es, todo aquel contribuyente que se ostente como propietario o poseedor de un predio urbano o rústico ubicado en el Municipio de Guadalupe.

3. Que el nacimiento de la condición generadora de la obligación tributaria no queda sujeta a condición de individualización o aplicación alguna.

Es decir, bastará con que una persona sea propietario o poseedor de un predio urbano o rústico ubicado en el Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para que esté sujeto a pagar las contribuciones cuya regularidad constitucional se cuestiona y, por ende, obligado a su pago.

Por su parte, el artículo **44, fracción I,** de la Ley de Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, muestra que la tarifa para determinar el monto de pago por concepto de impuesto predial consiste en la suma de 2.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, más el total que se obtenga de la suma de multiplicar la superficie en metros cuadrados de terreno y de la construcción o hectárea, según corresponda, por las tarifas que se establecen en los referidos artículos.

El análisis de dichos preceptos pone de manifiesto, en principio, que los bienes inmuebles se clasifican en: a) predios urbanos, b) por construcción, c) predios rústicos, d) plantas de beneficio, y e) establecimientos metalúrgicos y minas que no cuenten con plantas de beneficio.

Asimismo, se establece el factor aplicable a cada tipo de construcción por medio de un porcentaje de la Unidad de Medida y Actualización diaria.

A su vez, existe una subclasificación respecto de los **predios urbanos**, pues estos se clasifican por zona y lotes baldíos, asimismo, las zonas se subclasifican de la I a la VIII, zona urbana rural y zona especial industrial, con diferente factor de actualización aplicable.

Por su parte, los inmuebles denominados "**por construcción**" también se subdividen en **habitación** y **productos**, y en cada uno existen las clasificaciones de la A) a la D), con diverso coeficiente para cada uno de ellos.

Ahora, el criterio para conocer la clasificación de la ubicación de predios urbanos en las **zonas** I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII del terreno por **construcción** tipo A, B, C, y D, y **productos** tipo A, B, C, y D, se encuentra establecido en los anexos de la legislación para el ejercicio de dos mil veintidós, los cuales, en lo conducente, establecen:

> ***ANEXO 1***
>
> ***CLASIFICACIÓN DE ZONAS URBANAS***
>
> ***Zona I.*** *La que cuente con la notificación y algunas construcciones, con servicios próximos (periferia de la ciudad.) Barrios, Colonias y Fraccionamientos considerados en esta zona, en relación a lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y artículo 56 del Reglamento de la Ley de Catastro:*
>
> *(...)*

Zona II. *Será la que cuente con uno de los servicios públicos básicos, (agua potable, corriente eléctrica y drenaje) predominando las construcciones económicas de tipo C y D de uso habitacional. Asentamientos considerados en esta zona: Barrios, Colonias y Fraccionamientos considerados en esta zona, en relación a lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y artículo 56 del Reglamento de la Ley de Catastro:*

(...)

Zona III. *Será la que cuente con dos de los servicios públicos básicos (agua potable, corriente eléctrica o drenaje) predominando las construcciones de tipo C y D de uso habitacional. Barrios, Colonias y Fraccionamientos considerados en esta zona, en relación a lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y artículo 56 del Reglamento de la Ley de Catastro:*

(...)

Zona IV. *Será la que además de los servicios públicos, tenga vialidad a la población, predominando las construcciones de tipo C. Barrios, Colonias y Fraccionamientos considerados en esta zona, en relación a lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y artículo 56 del Reglamento de la Ley de Catastro:*

(...)

Zona V. *Será la que cuente con los servicios básicos, banquetas, guarniciones, pavimento o empedrado, predominando las construcciones de tipo B y C. Barrios, Colonias y Fraccionamientos considerados en esta zona, en relación a lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y artículo 56 del Reglamento de la Ley de Catastro:*

(...)

Zona VI. *Será la que además de los servicios públicos con pavimento, adoquín, líneas telefónicas y otras, y en las que el tipo de construcción es antiguo de buena calidad y modernas de clase regular. Barrios, Colonias y Fraccionamientos considerados en esta zona, en relación a lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y artículo 56 del Reglamento de la Ley de Catastro:*

(...)

Zona VII. *Será similar a la anterior incluyendo el predominio mixto que será habitacional con comercio de mediana importancia y que las construcciones antiguas y modernas sean de buena calidad. Barrios, Colonias y Fraccionamientos considerados en esta zona, en relación a lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y artículo 56 del Reglamento de la Ley de Catastro:*

(...)

Zona VIII. *Será la que corresponde a los núcleos de población que cuenten con servicios públicos como:*

suministro de agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, drenaje, banquetas, guarniciones, pavimento o adoquín, concreto hidráulico y líneas telefónicas y se encuentren totalmente integrados a la vialidad de la población, y que el tipo de inmueble sea de uso mixto habitacional con comercio de importancia y despacho de profesionistas, y sus construcciones antiguas y modernas, sean de buena calidad. Barrios, Colonias, Vialidades y Fraccionamientos considerados en esta zona: Blvd. López Portillo, Calzada Revolución Mexicana, Paseo García Salinas y Av. Heroico Colegio Militar.

Zona Especial Urbano-Rural. *Será la que corresponde a los núcleos de población localizados en las siguientes comunidades rurales del municipio: Bañuelos, Casa Blanca, El Bordo de Buenavista (El Bordo), La Luz, Conquistadores, Ojo de Agua, San Ignacio, Francisco E. García (Los Rancheros), Laguna de Arriba, Lomas de Guadalupe (La Oreja), Viboritas, General Emiliano Zapata (La Cocinera) y El Mastranto, Laguna Onda, Casas Coloradas, La Concepción, San José de Tapias, San Carlos, San Lázaro, Ojo de Agua y Lo de Vega.*

Zona Especial Industrial. *Será la que corresponde a los núcleos Industriales, ubicados dentro del municipio, los cuales se encuentran delimitados dentro de la carta urbana, marcados como; Industrial, Industria Ligera, Industria Mediana y corredor Urb. Mix. de Baja Densidad, así como los predios con esta actividad dentro del municipio.*

ANEXO 2

CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONSTRUCCIÓN

CLASIFICADOR	*DESCRIPCIÓN*
TIPO A	*La construcción con acabados de primera calidad y con las características siguientes: cimientos de mampostería con cadenas de concreto, muros de cuñón o block, techos de losa de concreto, aplanados de yeso, pisos de terrazo, mármol, vitropiso o similares.*
TIPO B	*La construcción que tenga acabados de buena calidad y que esté edificada con cimientos de mampostería, muros de tabique o block, aplanados de yeso, pintura vinílica, techos de losa de concreto o bóveda catalana y pisos de mosaico.*
TIPO C	*La construcción con acabados de regular calidad, cimientos de mampostería, muros de cuñón o adobe, aplanados de mezcla, pintura vinílica, techos de bóveda con vigas, pisos de mosaico o cemento pulido o pintado.*
TIPO D	*La construcción con acabados de mala calidad, edificada con cimientos de mampostería, muros de adobe, con o sin aplanados de mezcla, techos de terrado, lámina galvanizada o de asbesto y pisos de cemento.*

Del análisis de lo anterior se advierte que, en la primera tabla, **relativa a la clasificación de zonas urbanas**, se establecen ocho zonas de conformidad con el anexo 1 y para cada una de ellas se establece un valor en unidades de medida y actualización (UMA), en términos de los numerales controvertidos, estableciendo diversos rangos a saber 0.0131, 0.0151, 0.0162, 0.0237, 0.0340, 0.0406, 0.0622 y 0.0725 unidades diarias.

En términos de lo anterior, el contribuyente debe saber primero en qué tipo de clasificación y zona se encuentra el inmueble conforme a los artículos reclamados así como el tipo de construcción que en su caso posee, antes de determinar el primer concepto de la base gravable del impuesto.

No obstante, el criterio para conocer la clasificación **de la ubicación del terreno** deriva del citado anexo 1 denominado "**CLASIFICACIÓN DE ZONAS URBANAS**", el cual divide la ciudad por colonias, atendiendo a los servicios que se describen en la citada tabla; no está previsto en cómo la autoridad conoció de dichos servicios para clasificar las colonias, por qué la diferenciación de las zonas, tampoco se establece cómo se obtienen los valores para determinarla o con base en qué procedimiento se determinaron; por tanto, es evidente que ello permite un margen de arbitrariedad a favor de la autoridad administrativa en lo relativo a la determinación de un elemento que incide en la base gravable del impuesto predial, lo que resulta violatorio de la garantía de legalidad tributaria, en tanto que decide de manera unilateral y sin justificación que colonia pertenece a cierta zona.

Lo anterior es así, porque conforme al artículo **14** de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas[12], la aprobación de la zonificación catastral del territorio y de los valores unitarios del suelo y de construcción se hará cada año por la Secretaría de Finanzas a propuesta de la Dirección de Catastro y Registro Público y por los ayuntamientos a través del presidente municipal.

Además, si bien el artículo **16** de la aludida legislación[13] prevé **los parámetros** que deben considerarse para determinar la zonificación catastral y de valores unitarios de suelo aplicables en los sectores catastrales de las zonas urbanas, lo cierto es que éstos no se ven reflejados en el precepto **44**, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del municipio de Guadalupe para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, ni en sus anexos denominados "Clasificación de Zonas Urbanas" y "Clasificación por tipos de construcción", por ejemplo, la edad del sector, índice socio-económico de los habitantes y las políticas de ordenamiento y regulación del territorio que sean aplicables; de ahí que se materialice la arbitrariedad de la autoridad para fijar dichos aspectos y la dificultad para el gobernado de poder conocer en forma clara los elementos que tuvo en cuenta aquélla para la determinación de la base gravable del impuesto predial.

---

[12] "**Artículo 14.** La aprobación de la zonificación catastral del territorio y de los valores unitarios del suelo y de construcción, se hará cada año, por la Secretaría de Finanzas a propuesta de la Dirección de Catastro y Registro Público y por los Ayuntamientos a través del Presidente Municipal, en términos de la presente Ley."

[13] **Artículo 16.** La determinación de la zonificación catastral y de valores unitarios de suelo aplicables en los sectores catastrales de las zonas urbanas, se hará atendiendo a los factores siguientes:
I. Edad del sector, que es el tiempo transcurrido entre su fundación y la época en que se determine el valor unitario;
II. Características de los servicios públicos y del equipamiento urbano;
III. Tipo y calidad de las construcciones, de acuerdo a las características de los materiales utilizados, los sistemas constructivos usados y el tamaño de las construcciones;
IV. Estado y tipo de desarrollo urbano, en el cual deberá considerarse el uso actual y potencial del suelo y la uniformidad de los inmuebles edificados, sean residenciales, comerciales e industriales, así como aquellos de uso diferente;
V. Índice socio-económico de los habitantes; y
VI. Las políticas de ordenamiento y regulación del territorio que sean aplicables."

El margen de arbitrariedad de la autoridad también se ve reflejado, dado que para establecer la clasificación de las zonas en las tablas referidas se describen determinados aspectos que corresponden a la misma; sin embargo, **resultan genéricos o ambiguos**, **porque no están definidos en la ley ni en diversa normatividad**, dado que el encuadramiento en una clasificación dependen de si existe "notificación y algunas construcciones" (sic), servicios próximos (periferia de la ciudad), con un tipo de construcción antiguo de buena calidad o moderna de clase regular, predominio mixto, comercio de importancia y despacho de profesionistas, entre otras cosas.

En efecto, para la **zona I** se toman en cuenta diversos factores como "notificación y algunas construcciones", servicios próximos (periferia de la ciudad); la **zona II** depende de que cuente con uno de los servicios públicos (agua potable, corriente eléctrica y drenaje), predominado por construcciones C y D, de uso habitacional; la **zona III** atiende a que cuente con dos servicios públicos (agua potable, corriente eléctrica y drenaje), predominado por construcciones C y D; la **zona IV** será la que, además de los servicios públicos, tenga vialidad a la población, predominando las construcciones de tipo C; la **zona V** será la que cuente con los servicios básicos, banquetas, guarniciones, pavimento o empedrado, predominando las construcciones de tipo B y C; la **zona VI** será la que además de los servicios públicos con pavimento, adoquín, líneas telefónicas y otras, el tipo de construcción sea antiguo de buena calidad y moderno de clase regular; la **zona VII** será similar a la anterior incluyendo el predominio mixto que será habitacional con comercio de mediana importancia y

que las construcciones antiguas y modernas sean de buena calidad, y la **zona VIII** será la que corresponde a los núcleos de población que cuenten con servicios públicos como: suministro de agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, drenaje, banquetas, guarniciones, pavimento o adoquín, concreto hidráulico y líneas telefónicas y se encuentren totalmente integrados a la vialidad de la población, y que el tipo de inmueble sea de uso mixto habitacional con comercio de importancia y despacho de profesionistas, y sus construcciones antiguas y modernas, sean de buena calidad.

De lo expuesto, se deduce que en la ley no se describe a qué tipo de asentamientos se refiere, al emplear **criterios vagos** para su descripción como es si existe "notificación y algunas construcciones" (sic), servicios próximos (periferia) sin que particularizara qué tipo de construcciones o servicios, tampoco define qué infraestructura o equipamiento urbano hacen la distinción para considerar que una construcción sea "antigua", de "buena calidad", o "moderna de clase regular", y a qué se refiere con "comercio de mediana importancia", "uso mixto habitacional", sin que ello colme con el principio de legalidad tributaria, dado que se permite a la autoridad establecer, a su arbitrio, en qué clasificación se encuentra el predio de los gobernados, al no existir parámetros claros para efectuar dicho ejercicio, pues carecen de descripción legal los factores que inciden en un elemento esencial del impuesto predial –la base-.

En ese contexto, los montos de valor por metro cuadrado de terreno precisados en las referidas tablas, también vulneran el aludido principio constitucional recaudatorio, dado que no se advierte cuál es el

procedimiento para fijarlos, porque si bien la Ley de Catastro en su artículo 16[14] prevé los parámetros que deben considerarse para determinar la zonificación catastral y de valores unitarios de suelo aplicables en los sectores catastrales de las zonas urbanas, lo cierto es que éstos no se ven reflejados en el artículo **44**, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, **ni en los anexos analizados**; por tanto, **resulta arbitraria la determinación de los referidos factores**, pues no basta que la autoridad los fije en la ley para considerarlos apegados a la Carta Magna, sino que sigan un procedimiento para su fijación, aunado a que deben ser proporcionales y perseguir una finalidad constitucionalmente válida para ello pues, en caso contrario, se dejaría a criterio abierto de la autoridad administrativa la determinación del monto por metro cuadrado de terreno, lo cual incide de manera directa en la base gravable del impuesto predial, sin reflejar realmente el valor real de dichos conceptos (metro cuadrado de terreno), sino la discrecionalidad que el creador de la norma dejó a la autoridad exactora para estipularlos.

Entonces, si las tablas de mérito atienden diversos factores para clasificar un inmueble, es evidente que éstos últimos son genéricos o ambiguos, porque no están

---

[14] **Artículo 16.** La determinación de la zonificación catastral y de valores unitarios de suelo aplicables en los sectores catastrales de las zonas urbanas, se hará atendiendo a los factores siguientes:
I. Edad del sector, que es el tiempo transcurrido entre su fundación y la época en que se determine el valor unitario;
II. Características de los servicios públicos y del equipamiento urbano;
III. Tipo y calidad de las construcciones, de acuerdo a las características de los materiales utilizados, los sistemas constructivos usados y el tamaño de las construcciones;
IV. Estado y tipo de desarrollo urbano, en el cual deberá considerarse el uso actual y potencial del suelo y la uniformidad de los inmuebles edificados, sean residenciales, comerciales e industriales, así como aquellos de uso diferente;
V. Índice socio-económico de los habitantes; y
VI. Las políticas de ordenamiento y regulación del territorio que sean aplicables."

definidos en la ley ni en diversa normatividad, para que el gobernado tenga la certeza del encuadramiento adecuado a cada una de dichas categorías.

En este sentido, tomando en consideración que el derecho fundamental de legalidad tributaria exige que todos los elementos de la contribución se encuentren establecidos en una ley en sentido formal y material y, por otra parte, tal como se analizó en párrafos anteriores, los valores unitarios por metro cuadrado de construcción constituyen un elemento que incide en la base gravable del impuesto predial, por ser uno de los factores que se integran al cálculo del valor catastral, resulta lógico concluir que los criterios conforme a los cuales resulta aplicable uno u otro monto, también deben estar contenidos en ley.

Es importante destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que la facultad otorgada a la autoridad administrativa para obtener un valor que incida en la base del impuesto, no implica una violación al derecho fundamental de legalidad tributaria, siempre que se trate de un valor obtenido por un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo y mediante un análisis comparativo[15].

---

15 "LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA. Para verificar el apego al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los actos formal y materialmente legislativos en los que se faculta a una autoridad administrativa para establecer el valor de un factor que incide en el monto de la base gravable o tiene algún efecto sobre una obligación tributaria accesoria, pero constituye un parámetro que debe tomarse en cuenta por todos los contribuyentes que se ubiquen en el supuesto normativo, resulta relevante distinguir si la actividad encomendada a quien la aplica, se limita a recabar un dato que deriva del mercado, o bien constituye un valor que por la naturaleza del fenómeno a cuantificar implica, necesariamente, que un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo, y del análisis comparativo que realice de éstos, obtenga el valor que trasciende al monto de la respectiva obligación tributaria. En el primer supuesto, si la ley únicamente dispone que ese valor o precio debe tomarse en cuenta para efectos tributarios, sin precisar el mecanismo que seguirá para conocerlo, ello no implica dejar al

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupa, no debe perderse de vista que, como se señaló, la facultad para establecer los valores catastrales unitarios se encuentra regulada en el artículo **115** constitucional y deriva de una coordinación entre los Ayuntamientos y las legislaturas estatales, aunado a que del análisis de las tablas de valores catastrales unitarios de mérito se observa que dichos valores fueron fijados por el legislador; sin embargo, los criterios para su aplicación, a efecto de determinar la calidad y categoría que corresponde a determinado inmueble, no fueron definidos.

Las consideraciones anteriores, fueron sostenidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia **2a./J. 17/2012 (10a.)**, cuyo rubro y texto son:

> PREDIAL. LAS TABLAS DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO RELATIVO PARA EL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2010 Y 2011, TRANSGREDEN EL

---

arbitrio de la autoridad la fijación del monto correspondiente, pues al señalar que debe considerarse el valor que las fuerzas del mercado fijan en un momento específico a un determinado bien o a un indicador económico, la actividad técnica de la autoridad administrativa se limita a capturarlo de la realidad económica, lo que no significa comparar datos observados en diversos momentos, sino simplemente acudir a lo que en un momento dado revela el mercado, por lo que no queda al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo la determinación de los elementos que trascienden al monto de las cargas tributarias de los gobernados, pues será la realidad económica que se ordena valorar y no la voluntad de las autoridades administrativas la que determine la afectación patrimonial que una contribución o una obligación tributaria accesoria representa para los gobernados, sin desconocer que el órgano técnico competente puede incurrir en una aplicación incorrecta de la ley por una apreciación equivocada de esa realidad. En cambio, en el segundo supuesto, como sucede por ejemplo con el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, sí es necesario que el legislador prevea qué procedimiento debe seguir el órgano técnico para obtener dicho valor, pues éste deriva de comparar el movimiento de los precios a lo largo del tiempo y para obtenerlo no basta con levantar datos del mercado relativos a un mismo momento, sino que se comparan diversos valores (precios del mes base y del mes al que se refiere el Índice), y es la necesidad de acotar el arbitrio para realizar tal comparación, en aras de respetar el principio de legalidad tributaria, lo que torna indispensable prever en un acto formal y materialmente legislativo el procedimiento al cual debe sujetarse el órgano técnico que lleve a cabo la cuantificación y comparación de los valores observados en diversos momentos, de manera que se impida su actuación arbitraria y, además, se genere certidumbre a los gobernados sobre los factores que inciden en la cuantía de sus cargas tributarias." (Novena Época. Num. Registro IUS. 173912 Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, noviembre de 2006. Tesis: 2a./J. 155/2006, página: 196.)

> PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Las tablas de valores catastrales unitarios del referido municipio contenidas en los decretos publicados en el periódico oficial de la entidad el 31 de diciembre de 2009 y 2010, respectivamente establecen la descripción del tipo de construcción adherida al suelo objeto del impuesto predial, de cuyo estudio se advierten cinco categorías básicas, a saber, habitacional, comercial, industrial, recreativo y equipamiento urbano; así como dos subclasificaciones, la primera atendiendo su calidad: superior, mediana, económica, corriente y precaria; y la segunda, atendiendo su estado de conservación: excelente, bueno, regular, malo y pésimo. Sin embargo, los parámetros que debe observar la autoridad administrativa para clasificar determinada construcción atendiendo su calidad y estado de conservación no están establecidos en la norma, lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica al contribuyente, provocando que uno de los elementos de la contribución pueda elegirse discrecionalmente por la autoridad administrativa, lo que transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se permite un margen de arbitrariedad a la autoridad para la determinación de la base gravable del impuesto. Lo anterior no implica que los contribuyentes dejen de pagar el impuesto predial sino que, atendiendo a que la violación constitucional se genera por la falta de certeza en cuanto a la base aplicable a un determinado tipo de construcción, el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad consistirá en que se aplique el monto de menor cuantía, señalado para la respectiva subclasificación de calidad y estado de conservación"[16].

De igual forma, tiene aplicación al respecto, la jurisprudencia 2a./J. 25/2007, aprobada por la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, que dice:

> PREDIAL. LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DEL SUELO, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES ESPECIALES, CONTENIDAS EN LOS DECRETOS NÚMEROS 292 Y 184, PARA EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EL 30 DE DICIEMBRE DE 2002 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2004, RESPECTIVAMENTE, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Las tablas de valores unitarios contenidas en los Decretos referidos, establecen en la segunda y tercera columna las características del inmueble objeto del impuesto predial que permiten su clasificación en un tipo determinado de bien, mientras que en la cuarta columna se señala el valor unitario por metro cuadrado de suelo o construcción que le corresponde al bien respectivo, conforme a tres posibles montos aplicables que corresponden a una mínima,

[16] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 1, página 581; materia constitucional, administrativa; registro **2000421.**

> media y máxima revelación de capacidad contributiva; sin embargo, los parámetros que la autoridad administrativa debe observar para el efecto de clasificar determinado bien en su categoría no se encuentran establecidos en ley, por lo que queda al arbitrio de la autoridad administrativa establecer los criterios de clasificación respectivos, lo que resulta violatorio de la garantía de legalidad tributaria prevista en la fracción IV del artículo 31 constitucional, pues se permite un margen de arbitrariedad para la determinación de la base gravable del impuesto. Lo anterior no implica que los contribuyentes dejen de pagar el impuesto predial sino que, atendiendo a que la violación constitucional se genera por la falta de certeza en cuanto a la base aplicable a un determinado inmueble, el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad consistirá en que, en cada rango de la tabla de valores, se aplique el monto de menor cuantía establecido en la cuarta columna, a los inmuebles con las características detalladas en dicho rango."[17]

De lo expuesto, se advierte que el numeral 44 fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del municipio de Guadalupe para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, transgrede el derecho fundamental de legalidad tributaria, inmerso en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Artículo 84 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

En otro aspecto, la parte quejosa asevera en su concepto de violación identificado como tercero, que el artículo **84** de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para los citados ejercicios, transgrede en su perjuicio los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad tributaria previstos por el precepto 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que para la cuantificación del derecho de aseo, recolección de basura y desechos sólidos, se toma como base el importe predial para el ejercicio dos mil veintidós

---

[17] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXV, Marzo de 2007, página 493; materia constitucional, administrativa; registro **172956.**

y no el costo que le genera al Municipio de Guadalupe, la prestación del servicio.

El motivo de disenso reseñado es **fundado** y suficiente para conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

> "**Artículo 31**. Son obligaciones de los mexicanos:
>
> (...)
>
> IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

De este precepto se deduce que todo gobernado debe aportar aquellas contribuciones al gasto público impuestas por el Estado, mismas que deben atender a los siguientes principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad, equidad y con destino al gasto público.

Por tanto, es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, de la Ciudad de México o del Estado o Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En ese sentido, en materia de contribuciones, los derechos constituyen una cuota a cargo del contribuyente en relación con la prestación de un servicio por el Estado.

La proporcionalidad de ese tipo de contribuciones se determina por la razonable correlación o avenencia entre el costo del servicio y el monto de la cuota, mientras que para la equidad debe verificarse que todos los que reciben igual servicio paguen la misma cuota.

Luego, para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos deben tomarse en cuenta únicamente elementos que trasciendan al costo del servicio prestado.

No obstante, excepcionalmente, el legislador puede considerar elementos adicionales al costo del servicio, para el efecto de conseguir fines extra fiscales, por ejemplo: para favorecer a quienes no tienen posibilidades económicas para acceder a servicios de gran importancia humana.

En consecuencia, por regla general, para analizar la proporcionalidad y equidad de una norma que establece un derecho, se debe tomar en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado sin que exista una justificación razonable, por lo que debe existir congruencia con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo.

En ese sentido, el costo por el servicio público tiene que ser individualizado al usuario atendiendo a su uso o consumo, considerando que el servicio que le da origen sea susceptible de ser dividido en unidades de consumo o de uso, es decir, individualizado en el contribuyente.

Así, atendiendo que los costos que despliega el Estado para prestar los servicios son de difícil cuantificación por los factores inmanentes en su ejecución, las bases conforme a las cuales se debe analizar la constitucionalidad de los derechos por servicios debe ser conforme a parámetros de razonabilidad y no de cuantía.

Es decir, para individualizar el costo del servicio es necesario que exista una razonabilidad entre el costo del servicio y la cuota que se cobra, ya que sería imposible que algún elemento normativo estableciera parámetros para verificar si es acorde cuantitativamente el costo del servicio con la cuota del derecho que individualiza en

cada sujeto, dado que, se reitera, los costos que despliega el Estado para prestar los servicios son de difícil cuantificación, dada la complejidad de su ejecución.

Por tanto, la única forma en que es posible medir el costo del servicio para efecto de poder individualizarlo es mediante parámetros de razonabilidad relacionados con el tipo del servicio y las actividades que desarrolla el Estado para prestarlo.

En ese sentido, para analizar la razonabilidad entre el costo del servicio y el cobro de éste, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, es necesario que el legislador configure la contribución a través de referentes adecuados y parámetros objetivos, con base en los cuales se refleje el costo en que incurre el Estado de acuerdo con el uso o consumo del servicio, y cubra más del costo quien más lo utilice.

Por tanto, la proporcionalidad de los derechos debe analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, a través de criterios de razonabilidad y no de cuantía, por lo que no es posible exigir un registro que proporcione información respecto del costo exacto del servicio expresado en cantidades numéricas.

Es sustento de lo expuesto, la tesis P. V/2012 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente:

> DERECHOS POR SERVICIOS. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE RAZONABILIDAD. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de derechos por servicios, deben analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, a través de criterios de razonabilidad y no de cuantía, ya que para el caso de servicios divisibles prestados por el Estado, el equilibrio entre el costo del servicio y la cuota a pagar

> debe efectuarse mediante el establecimiento de criterios razonables, conforme a los cuales desde un análisis cualitativo, se verifique que la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio. En este sentido, el análisis de razonabilidad consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio, esto es, el referente, se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, lo que conlleva a que pague más quien más utilice el servicio. Por su parte, para el análisis del parámetro debe identificarse si el tipo de servicio es simple o complejo, para con ello determinar si en la cuota debe existir o no una graduación; así, los servicios simples son aquellos en los que las actividades que desarrolla directamente el Estado para prestarlos no se ven modificadas por su objeto, mientras que en los complejos las actividades directamente relacionadas con la prestación del servicio varían con motivo de las características de su objeto; en este sentido, en el primer caso el parámetro no debe reflejar una graduación en la intensidad, pues el aumento en el uso está determinado por las veces en que se actualice el hecho imponible, mientras que en el segundo el parámetro debe reflejar la graduación en la intensidad del uso[18].

Ahora bien, la elección de la unidad de medida conforme a la cual se individualiza el costo y en cómo se aplica éste, ya sea mediante cuota, tarifa o rango, es parte de la libertad de configuración de la que goza el legislador, pues en el caso de normatividad con efectos tributarios, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado.

Ilustra a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tenor:

> ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES. Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: 'IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE

[18] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1, página 227; materia constitucional administrativa; registro 2002290.

HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).', siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, en aquellos asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el Texto Constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso -o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo-, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias.[19]

En suma, un derecho será proporcional y equitativo mientras los parámetros elegidos por el legislador para su cálculo sean razonables y objetivos, lo que implica la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate en función de la intensidad de su uso por parte del contribuyente, sin que puedan establecerse criterios cuantitativos.

---

[19] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 29; materia constitucional; registro 173957.

Es aplicable al caso, el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 2/98, que señala:

> DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."[20]

Así como la diversa tesis P. XLVIII/94, aprobada por el nuestro máximo Tribunal en Pleno, que establece:

> DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha

[20] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo VII, Enero de 1998, página 41; materia administrativa, constitucional; registro **196934.**

tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.[21]

Y la jurisprudencia P./J. 3/98, del propio Pleno, que dispone:

> DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de

[21] Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Octava Época; Núm. 83, Noviembre de 1994, página 33; materia administrativa; registro **205418.**

> equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."[22]

Ahora bien, el artículo **84** de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para el fiscal dos mil veintidós, señala:

> **Servicio de Limpia y Recolección de Residuos Sólidos**
>
> **Artículo 84.** Los propietarios o poseedores de predios urbanos edificados y/o baldíos estarán sujetos a cubrir una cuota anual del **10.5%** del importe del impuesto predial, por concepto de aseo, recolección de basura y desechos sólidos en las zonas I, II, III y IV, y de un **21%** en las zonas V, VI, VII, y VIII e industrial a que se refiere el artículo 44 de esta Ley.
>
> (...).

Como puede apreciarse, el numeral trascrito prevé el pago de derecho por concepto de servicio de limpia y recolección de residuos sólidos.

Tal derecho debe pagarse por los propietarios o poseedores de fincas, quienes estarán sujetos a cubrir una cuota anual del diez punto cinco por ciento del importe del impuesto predial por concepto de recolección de basura y desechos sólidos en las zonas I, II, III y IV, y de un veintiún en las zonas V, VI, VII, y VIII e industrial a que se refiere el impuesto predial.

---

[22]Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Tomo VII, Enero de 1998, página 54; materia constitucional, administrativa; registro **196933.**

Bajo ese tenor puede colegirse que tal como lo refiere la quejosa, la porción normativa impugnada resulta inconstitucional toda vez que para determinar el pago de los derechos por concepto de servicio de limpia y recolección de residuos sólidos impone a los contribuyentes una cuota anual de un determinado porcentaje del importe del impuesto predial.

En efecto, de la lectura del precepto impugnado se desprende que el legislador estableció el pago de un derecho adoptando como base gravable una cuota anual de un porcentaje del importe del impuesto predial causado por el contribuyente en el ejercicio fiscal.

No obstante, **resulta contraria al principio de proporcionalidad** contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, dado que en el cálculo del derecho no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a un elemento totalmente ajeno a éste.

En efecto, la base del derecho corresponde a un porcentaje del impuesto predial, cuyo objeto se integra por la propiedad y la posesión de predios urbanos y rústicos y sus construcciones; la propiedad y posesión ejidal y comunal, ubicados en el territorio de Guadalupe, Zacatecas.

Ello, ocasiona que el monto de la cuota determinada no guarde relación directa con el costo del servicio ya que por un mismo servicio los contribuyentes pagarán una menor o mayor cantidad dependiendo del importe del referido impuesto, esto es, del que se hubiere pagado por ser propietario y poseedor de un bien inmueble.

Se justifica lo anterior porque para analizar la proporcionalidad y la equidad de la disposición normativa

que establece un derecho -se reitera- debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, lo que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

Así, el precepto reclamado contraviene el texto constitucional en la medida de que el legislador no estableció el pago de un derecho adoptando como base gravable la cuota anual por el mencionado derecho en función del servicio de limpia y recolección de residuos sólidos que presta el Estado, sino que impone a los contribuyentes a que paguen un determinado porcentaje del impuesto predial causado en el ejercicio dependiendo de la zona en la que se ubique.

Se invoca por analogía, la tesis 2a. XXXVIII/2006 de la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, de rubro y texto siguientes:

> DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, AL PREVER UNA TASA DEL 1.76 AL MILLAR, SOBRE EL VALOR QUE TENGAN LAS MERCANCÍAS AHÍ ESTABLECIDAS, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para analizar la proporcionalidad de una norma que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, lo que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, donde la cuota no puede contener elementos ajenos a aquél, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. En estas condiciones, si el artículo 49, fracción II, de la Ley Federal de Derechos, para determinar el pago del derecho de trámite aduanero por aquellas operaciones que se efectúen

utilizando un pedimento o el documento aduanero correspondiente, en términos de lo dispuesto en la Ley Aduanera, impone a los contribuyentes una cuota del 1.76 al millar sobre el valor que tengan los bienes de activo fijo que por su importación temporal efectúen las maquiladoras o las empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía o, en su caso, la maquinaria y equipo que se introduzca al territorio nacional para destinarlos al régimen de elaboración, transformación o reparación en recintos fiscalizados, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos totalmente ajenos a éste, como lo es el valor de los bienes importados objeto del pedimento, lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, habida cuenta que la referencia del valor de las mercancías no es un elemento válido adicional para establecer el monto de la cuota respectiva."[23]

Asimismo, se cita en lo conducente la tesis P. VI/98, de nuestro Tribunal Supremo actuando en Pleno, cuyo contenido dice:

ADUANERO, DERECHO DE TRÁMITE. EL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, POR LAS IMPORTACIONES EN QUE SE UTILICE UN PEDIMENTO CONFORME A LA LEY ADUANERA, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1991). Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, la proporcionalidad y equidad en las contribuciones denominadas derechos por servicios se cumple por el legislador cuando los elementos que toma en consideración para establecer el procedimiento por el que determina su base y fija su cuota, atienden, en términos generales, al costo del servicio, a efecto de que los contribuyentes enteren un tributo cuyo monto se encuentre en relación con su costo, de modo tal que por el mismo servicio se pague cuota análoga. Por tanto, al señalar la disposición mencionada que por las operaciones aduaneras que se efectúen mediante un pedimento, en los términos de la Ley Aduanera, debe cubrirse el derecho de trámite aduanero con una cuota del 8 al millar sobre el valor que tengan los bienes para los efectos del impuesto general de importación, introduce elementos ajenos al costo del servicio público de trámite aduanero, como lo es el valor de los bienes a importar, lo que ocasiona que el monto del derecho no guarde correlación alguna con el costo del servicio y que se causen contribuciones de una cuantía diversa al recibir el

[23] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXIII, Abril de 2006, página 288; materia constitucional, administrativa; registro 175341.

> mismo servicio, violándose, por ende, los principios de proporcionalidad y equidad tributarios."[24]

Luego, las disposiciones en análisis resultan violatorias del principio de proporcionalidad tributaria, porque atienden a factores que no guardan una relación con el costo del servicio público respectivo, lo que por vía de consecuencia incide en la equidad de dicho precepto.

En consecuencia, la cuota establecida en el artículo **84** de la Ley de Ingresos del Municipio Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, se estima inconstitucional, pues es fijada en función de los factores destacados, lo que implica que no existe un parámetro mínimo que permita subsanar el mecanismo tributario, es decir, que no contenga el vicio de inconstitucionalidad destacado.

Esto es relevante, ya que la violación determinada se integra principalmente por la desproporción de las tarifas establecidas y no solo por la inequidad de estas, por lo que el cobro de la cuota mínima establecida, aunque pudiera brindar un trato igualitario, no excluye que también ésta fue fijada en función de un elemento ajeno al costo del servicio público involucrado; de manera que, se insiste, respecto de la totalidad de las cuotas establecidas no existe certeza de su proporcionalidad.

Ahora bien, en el caso concreto, de los recibos fiscales que constituyen los actos de aplicación, se advierte:

---

[24] Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo VII, Febrero de 1998, página 41; materia constitucional, administrativa; registro 196848.

Dichos recibos relativos al ejercicio fiscal de dos mil veintidós, por concepto de servicio de aseo público; lo que actualiza la hipótesis normativa relativa a dicho derecho y, como se expuso, el mecanismo esencial de la contribución se encuentra viciado, por ende, procede **conceder** el amparo solicitado de conformidad con los efectos precisados en el considerando siguiente, en virtud de que no es posible que incida dicho derecho en la esfera jurídica de la parte quejosa.

Séptimo. **Efectos de la concesión**. En las relatadas consideraciones, al resultar fundados los conceptos de violación encaminados a combatir los artículos 44, fracción I, inciso a) y 84 de la Ley de Ingresos del Municipio Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, específicamente en contra del impuesto predial y derecho por servicio de aseo público, recolección de basura y desechos sólidos, lo procedente es **conceder** a la quejosa el amparo y la protección de la justicia federal que solicita, y en términos del artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, se restituye a la parte agraviada en el pleno goce de sus derechos, por lo que, en términos del tercer párrafo del citado numeral de la Ley de Amparo se precisan con exactitud los efectos de la sentencia de amparo, que serán:

1. Se desincorpore de la esfera jurídica de la parte quejosa el artículo 84 de la Ley de Ingresos del Municipio Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós; asimismo, el artículo 44, fracción I, inciso a) por lo que respecta al contenido de las tablas relativas de las zonas y el tipo de construcción, considerando valores

diversos al mínimo, precisándose que la concesión no tiene como alcance de exentar al solicitante de la tutela constitucional del pago del tributo, sino para que se ubique en la zona, subdivisión o clasificación correspondiente al valor mínimo para el referido ejercicio.

En el entendido de que dichas normas no podrán ser aplicadas ni en el presente ni en el futuro a la peticionaria del amparo mientras subsista el vicio detectado en párrafos precedentes o tenga vigencia la norma.

2. La autoridad que corresponda por ejercicio de sus funciones, deberá dejar insubsistente los recibos de pago por ende, determine el **impuesto predial por el año dos mil veintidós**, calculando el tributo teniendo como base las cantidades de menor cuantía, atendiendo al tipo de éstos que existen en el predio referido, señalados en el artículo 44, fracción I, inciso a) de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

3. Hecho lo anterior, se devuelva las diferencias existentes entre lo pagado por concepto de **impuesto predial** en los citados recibos de pago (según corresponda), y lo determinado conforme al monto de menor cuantía señalado.

4. Se devuelva a la parte quejosa la cantidad que haya pagado por concepto del **derecho por servicio de aseo público**, con base en el precepto declarado inconstitucional, previa actualización de la misma.

Se precisa que la presente determinación obliga a todas las autoridades involucradas en su observancia y,

---

[25] Número de recibos de pago de impuestos.

por tanto, a realizar los trámites necesarios para darle cabal cumplimiento a la misma, aun cuando éstas no estuvieran señaladas como responsables en el presente juicio de derechos.

Lo anterior es lógico y jurídicamente razonable, sobre todo si se toma en cuenta, no sólo que, atento al vicio constitucional que se advirtió en este fallo, debe eliminarse la inseguridad jurídica causada por las violaciones del derecho de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria perpetradas en perjuicio del impetrante de amparo.

Por su aplicación, son de citarse las tesis de jurisprudencia sustentadas por nuestro más alto tribunal del país, cuyos datos de identificación y rubro son:

> "LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN."[26]
>
> "AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA."[27]
>
> "LEYES TRIBUTARIAS. EL EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL)."[28]

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

Primero. Se **sobresee** en el juicio de amparo, promovido por

contra los actos y

---

[26] Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011, Octava Época, Tomo: II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte-SCJN Sexta Sección-Sentencias en amparo contra leyes y sus efectos. Página: 4032, registro: **1005145.**

[27] Apéndice de 2011. Novena época, Tomo: II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte-SCJN Sexta Sección-Sentencias en amparo contra leyes y sus efectos, página: 3989. Registro: **1005115.**

[28] Apéndice de 2011, Novena Época, Tomo: II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte-SCJN Sexta Sección-Sentencias en amparo contra leyes y sus efectos. página: 4043, registro: 1005155.

[29] Nombre de la parte quejosa.

autoridades precisados en el considerando tercero esta resolución, por los motivos ahí expuestos.

Segundo. La Justicia de la Unión **ampara y** precisados en el considerando cuarto de esta sentencia, por las razones y para los efectos precisados en los considerandos sexto y séptimo, respectivamente.

Notifíquese a las partes como lo determine el Juzgado de Distrito Auxiliado; intégrese esta sentencia al expediente físico y electrónico correspondientes; infórmese mediante oficio al referido órgano jurisdiccional para su conocimiento, asimismo, devuélvase el expediente original y sus anexos.

Así lo resuelve y firma el juez Óscar Macías Guerrero, titular del Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, ante Yasmin Medina Ovando, secretaria que autoriza y da fe.

ymo

En Zacatecas, Zacatecas, veintiocho de junio de dos mil veintidós, Yasmin Medina Ovando, secretaria del Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, **certifico:** en la sentencia que antecede se marcó la información considerada legalmente como reservada o confidencial, en términos del Acuerdo General 11/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma diversos acuerdos generales del propio consejo, con el objeto de actualizar atribuciones y procedimientos en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, para la aplicación de la Ley Federal de Trasparencia y Acceso a la Información Pública, y el Protocolo para la Elaboración de Versiones Públicas de Sentencias y Resoluciones de Órganos Jurisdiccionales en Sistemas Electrónicos de Gestión. **Doy fe.**

En Zacatecas, Zacatecas, veintiocho de junio de dos mil veintidós, Yasmin Medina Ovando, secretaria del Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, **certifico:** todos los datos correspondientes al expediente electrónico 219/2022, del índice de este órgano jurisdiccional, están debidamente capturados e integrados en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal (SISE). **Doy fe**

[30] Nombre de la parte quejosa.