



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas

"La Proporcionalidad y Equidad del
Impuesto Predial como resultado de
la Aplicación de Valores Catastrales
en el Estado de México"

TESIS PROFESIONAL
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a:
JAIME DE LA ROSA PALMA

México, D. F.

1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL COMO
RESULTADO DE LA APLICACION DE VALORES CATASTRALES
EN EL ESTADO DE MEXICO**

	Pag.
CAPITULO PRIMERO	
1.- EL IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE MEXICO	
1.1 Definición y elementos del impuesto predial . . .	1
1.2 Forma y Plazos para el pago . . .	11
1.3 La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado . . .	16
1.4 Potestad Tributaria de los Municipios sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles . . .	21
1.5 El Convenio de Administración de Contribuciones . . .	26
 CAPITULO SEGUNDO	
2.- EL CATASTRO Y EL PADRON CATASTRAL EN EL ESTADO DE MEXICO	
2.1 Definición del Catastro y del Padrón Catastral. Generalidades. . .	33
2.2 Importancia de las tareas catastrales en la incorporación y actualización de los predios al Padrón Catastral . . .	39
2.3 La participación ciudadana en la incorporación y actualización de los inmuebles en el Padrón Catastral . . .	45
2.4 Aspectos multifinalitarios del Padrón Catastral . . .	52

CAPITULO TERCERO

3.- INTERVENCION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA DETERMINACION DE LOS VALORES UNITARIOS DE SUELO Y DE CONSTRUCCION

3.1	Atribuciones y obligaciones de los Ayuntamientos en la actividad catastral. Su importancia	. . .	58
3.2	Los Valores Unitarios de suelo y de construcción. Determinación y fijación	. . .	62
3.3	El criterio de Zonificación Catastral	. . .	68
3.4	La aprobación de los Valores Unitarios por parte de los Ayuntamientos	. . .	73

CAPITULO CUARTO

4.- VALORES CATASTRALES Y VALORES FISCALES EN LA FIJACION DE LA BASE CONTRIBUTIVA DEL IMPUESTO PREDIAL

4.1	La Ley de Hacienda Municipal y los valores fiscales	. . .	82
4.1.1	Los supuestos de determinación de los valores fiscales	. . .	82
4.1.2	Autoridades competentes para la determinación de los valores fiscales	. . .	87
4.2	La Ley de Catastro y los Valores Catastrales	. . .	89
4.2.1	Definición y determinación de los valores catastrales	. . .	89
4.2.2	Supuestos jurídicos de valuación y revaluación de inmuebles.	. . .	96

CAPITULO QUINTO**5.- LAS RESOLUCIONES DE VALOR CATASTRAL Y LOS PRINCIPIOS
CONSTITUCIONALES DE AUDIENCIA Y DE LEGALIDAD**

5.1	Las garantías constitucionales de audiencia y de legalidad en relación a la emisión de Resoluciones de Valor Catastral	. . . 101
5.2	Vigencia de las Resoluciones de Valor Ca- tastral	. . . 115
CONCLUSIONES		. . . 119
BIBLIOGRAFIA		. . . 124

I N T R O D U C C I O N

El tema de esta investigación surgió a raíz de la serie de inquietudes que el sustentante ha tenido en relación a la aplicación de los valores fiscales y de los valores catastrales que se utilizan en la determinación del impuesto predial en el Estado de México, seguro de que la determinación de los valores catastrales se adecúa con mayor cercanía al principio constitucional de proporcionalidad y equidad de los impuestos.

En el Estado de México es mínima la investigación de parte de los conocedores en materia fiscal para tratar temas tan interesantes como el del impuesto predial, y en general de los ingresos ordinarios y extraordinarios de las leyes de ingresos del Estado y de los Municipios del propio Estado, inclusive la bibliografía que se dá al alumno para el estudio del derecho fiscal en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México es reducida, lo que origina escaso interés del alumno por estudiar las cuestiones tributarias locales.

Dentro del estudio y análisis llevado a cabo por el sustentante, se exponen aspectos relacionados con el impuesto predial en el Estado de México, tales como los elementos constitutivos de éste, la forma y plazos de que dispone el sujeto pasivo para llevar a cabo su pago, la fundamentación del cobro, prevista tanto en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado, como en la Ley de Hacienda Municipal, y en el Convenio de Administración de Contribuciones, así como la determinación de los valores fiscales en contraposición a la determinación de los valores catastrales.

Cada uno de los puntos tratados está combinado con aspectos que cotidianamente se manejan en materia fiscal en esta entidad federativa, en la legislación vigente y en referencias doctrinarias que tienden a reafirmar las observaciones y las conclusiones que se han derivado del estudio que en lo particular se ha hecho del tópicó en cuestión.

El tema relativo al Catastro en las áreas urbanas ha sido estudiado y tratado desde hace miles de años, tanto por los egipcios como los griegos y romanos, entre otros, sobre la detentación de cierta superficie de terreno. Sin embargo, me he percatado que no se debe centrar exclusivamente la actividad catastral a fijar el valor de tierra y de construcción conforme al cual se tendrá que aportar el impuesto correspondiente, esta actividad va mucho más allá y puede tener otros fines que convierten a los registros catastrales en elementos confiables de desarrollo urbano y de mayor orden dentro de la administración pública en cualquiera de sus niveles.

Desde luego que se omitió hacer referencia a los aspectos históricos del Catastro, en virtud de que ello haría más voluminoso el presente trabajo y lo que se pensó al estructurar el tema fue precisamente tratar desde un inicio la problemática que se vive en el Estado de México al fijar el valor de los bienes inmuebles, ello me ha llevado también a la elaboración de una serie de sugerencias que considero deben tomarse en cuenta, en aras de una eficiente recaudación y de una mejor prestación de servicios de parte de las autoridades municipales por lo que atañe a su esfera de competencia en cuestiones inmobiliarias, como: alumbrado público, drenaje, suministro de agua potable, pavimentación y asignación de nomenclaturas de calle, entre otras.

Preocupación mayúscula de los gobiernos de las entidades federativas que tienen un desarrollo urbano muy considerable, es el relativo al Padrón Catastral. En el Estado de México, únicamente con la coordinación institucional que se dé entre las autoridades federales, estatales y municipales, así como de la participación de los propios particulares, de los Notarios y Registradores Públicos, se logrará tener un Padrón Catastral confiable y actualizado.

La obligación de los particulares en este sentido debe verse precedida de una verdadera imposición de sanciones, para acentuar de esta manera la actividad constante de las autoridades en materia de catastro, ya que no basta que se encuentren contempladas diversas hipótesis que constituyen infracciones en esta materia, sino además que se hagan efectivas, ello con el afán de registrar aunque sea en forma coactiva -- todos los inmuebles en los registros catastrales y los movimientos que sobre ellos se generen.

No debe pasar inadvertida alguna campaña masiva de incorporación de predios al padrón de catastro, con su respectivo "sacrificio" fiscal, ya que si no se presenta cierto aspecto "atractivo" para el sujeto pasivo del impuesto predial, este preferirá seguir omitiendo su pago hasta en tanto no se le dé a conocer el valor de su inmueble, generándose con ello la -- falta de pago y como consecuencia la fijación de multas y recargos, que lejos de beneficiar su peculio tienden a menoscabarlo.

Considero que dentro de los supuestos normativos de la actual Ley de Catastro, se establecen las bases jurídicas y técnicas que permiten a las autoridades en materia de catastro, determinar los valores de suelo y de construcción que -- servirán de base para la cuantificación del impuesto predial

a pagar por cada contribuyente, apegándose a los principios -
constitucionales de equidad y proporcionalidad.

CAPITULO PRIMERO

EL IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE MEXICO

CAPITULO PRIMERO

EL IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE MEXICO

1.1 Definición y elementos del impuesto predial.

Ha sido característica común de las leyes de Hacienda del Estado hasta el año de 1983, y Municipal a partir del año de - 1984, que en su contenido se haya omitido la definición del im puesto predial, como la de otros gravámenes de competencia es- tatal y municipal, tales como el de: fomento a la educación pú blica en el Estado; sobre honorarios por servicios médicos pro fesionales; sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo -- personal; sobre fraccionamientos y sobre uso de agua de pozos artesianos, entre otros.

Lo único que se describe de ellos en la respectiva Ley de Hacienda, es lo que se conoce en la doctrina como los elemen- tos distintivos de todo tipo de impuestos, a saber: objeto, su- jeto, base, cuota y en algunos casos la tarifa contributiva.

En este entendido y por no constar en el contenido de es- tos ordenamientos jurídicos el concepto del impuesto predial, es necesario referirse a los Artículos 4 del Código Fiscal del Estado y 7 del Código Fiscal de los Municipios del Estado, - - mismos que definen genéricamente al impuesto de la siguiente - manera: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obli- gatorio a todos aquéllos sujetos cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

- 1.- México (Estado), Leyes, Prontuario de Legislación Fiscal: edición Ofi- cial (Mexico, Méx.: Multidiseño Gráfico, S.A., 1987) pp. 155-195.

Esto significa que si la Legislatura del Estado en ejercicio de su facultad impositiva crea un impuesto sobre la propiedad raíz en la entidad, necesariamente tiene que señalar a su vez los elementos distintivos de esta contribución, apegándose estrictamente a la definición anteriormente transcrita, ya que de lo contrario la autoridad competente de dicho gravamen se encontrará con serias dificultades para su recaudación, originando con ello cierto malestar sobre sus gobernados, lo que a la postre traería como consecuencia diversas pugnas de tipo social.

Desde un punto de vista personal, se puede decir que el impuesto predial en el Estado de México es la contribución que la legislatura estatal ha establecido con carácter obligatorio, a los propietarios o poseedores de uno o más inmuebles ubicados dentro de su territorio, con o sin construcción, a fin de cubrir o satisfacer parte de los gastos públicos de los Municipios del Estado de México.

Concepto que desde luego está sujeto a discusión y a muy variadas y enconadas críticas, pues podría parecer a vista de algunos estudiosos falta de elementos, para otros poco satisfactorio y para algunos más, quizá, mal estructurado, comentarios que desde luego son válidos en tanto se ajusten a un criterio jurídico firme y preciso, sin que sea dable desde luego, mayor abundamiento en ese tópico por no juzgarlo pertinente en la ponencia que aquí se sustenta.

Visto lo anterior, y conforme a la estructura de este estudio, es preciso que se haga referencia a los elementos del impuesto predial en el Estado de México, los cuales se han fijado tradicionalmente en cuatro², a saber: objeto, sujeto, base gravable y cuota contributiva; sobre los cuales habré de re

2. Ibidem, pp. 255 - 257.

ferirme en la forma que a continuación se precisa:

OBJETO.- De conformidad a lo preceptuado por la Ley de Hacienda Municipal en referencia, lo es la propiedad o posesión de predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales ubicados dentro del territorio del Municipio; la propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en predios urbanos, rústicos y ejidales o comunales; así como la posesión de terrenos ejidales destinados a la producción agropecuaria, en términos de lo que establece el Artículo 106 de la Ley Federal de la Reforma Agraria³; permitiéndome compartir la expresión de Flores Zavala al indicar que el "Objeto del Impuesto es la situación que la Ley señala como hecho generador del Crédito Fiscal"⁴.

SUJETO.- De acuerdo a lo previsto por el ordenamiento legal en comento, los sujetos del impuesto predial son los propietarios y los poseedores de predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales, ubicados dentro del territorio del Municipio con o sin construcciones permanentes sobre ellos edificadas; los copropietarios y los coposeedores de bienes inmuebles sujetos a fideicomiso; los ejidatarios, los comuneros, los propietarios y beneficiarios de plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos⁵.

De igual forma se establece una responsabilidad objetiva a los adquirentes por cualquier título de predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales, y de las construcciones permanentes sobre ellos edificadas; y con responsabilidad solidaria, tanto a los propietarios de bienes inmuebles que hubiesen pro-

3. Ibid.

4. Flores Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas -- (22ª ed.; México, D.F.: Porrúa, c. 1980) p. 108.

5. México (Estado). Prontuario, p. 255.

metido en venta o hubieran vendido con reserva de dominio, como a los empleados de la Tesorería Municipal que dolosamente formulen certificados de no adeudo ⁶. "Entendiéndose como sujeto pasivo la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto, en tanto que el sujeto activo es el que tiene derecho de exigir el pago de tributos"⁷.

BASE.- Flores Zavala, en su obra denominada "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", define la base del impuesto como la cuantía sobre la que se determina el Impuesto a cargo de un sujeto ⁸. En este entendido, la Ley de Hacienda Municipal a que se ha venido haciendo referencia, establece una distinción clara en cuanto a las características de los bienes -- inmuebles para fijarles su base gravable, siendo ésta la relativa a los predios edificados, a los no edificados y a los destinados a la producción agropecuaria.

Esta distinción descansa fundamentalmente en políticas de aliento o desaliento a la construcción y al crecimiento urbano en los Municipios de la entidad, razón por la cual el porcentaje de aplicación en la determinación de la base gravable fluctúa, en los predios edificados de un 50% a un 100%; en tanto que para los predios no edificados dicho porcentaje oscila entre el 135% y el 175% con las excepciones que la misma establece; y finalmente en los predios destinados a la producción -- agropecuaria el porcentaje va de un 8% a un 10% todos ellos -- sobre un valor catastral, de acuerdo al Municipio en que se localice el inmueble, ya que para estos efectos se les ha dividido en Municipios de impulso, de control y de desarrollo normal. ⁹

6.- Ibid.

7. Flores Zavala, pp. 53-54.

8. Ibidem, p. 109.

9. México (Estado), Prontuario, pp. 255-256.

Es importante hacer notar que en algunos casos existe la fijación de un valor fiscal, en ausencia del catastral, y que por lo general es el que aplican las oficinas rentísticas del Estado¹⁰ en virtud del atraso y de la falta de coordinación - que existe entre éstas y las Autoridades que tienen a su cargo la función de determinar el valor catastral, situación que en muchos de los casos es desventajosa para el particular, porque en un gran número de situaciones no se logra demostrar jurídicamente cómo se ha llegado a la cuantificación de su base contributiva, máxime cuando se aplica un valor fiscal.

CUOTA.- Al continuar citando a Flores Zavala, se adopta la definición de éste al respecto, para quien la cuota del impuesto "es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en tanto por ciento"¹¹. Concepto que se ajusta propiamente a lo señalado en el Artículo 4 de la Ley de Hacienda Municipal, en cuyo contenido se hace alusión a la tarifa que ha de aplicarse para el pago del Impuesto Predial, sobre un determinado número de cuotas al millar, distinguiéndose de -- igual forma varios criterios para su deducción, siendo éstos los siguientes:

a) Aplicación de la tarifa en predios urbanos y rústicos, ejidales o comunales, con o sin construcción, de acuerdo a su valor catastral y al lugar en el que se encuentren ubicados, - habiéndose zonificado para ello el territorio del Estado de México por Municipios de acuerdo a la importancia y desarrollo urbanístico y social de cada uno de éstos. (Art. 4, Frac. I)

10. Ibidem, p. 257

11. Flores Zavala, p. 109.

Ejemplo:

Inmueble con construcción ubicado en Ilalnepantla, Méx.
(Municipio de Control).

Valor Catastral	. . .	\$ 6'235,000.00
por 85% =	. . .	5'299,750.00
por 5.1 cuotas al millar anual	. . .	27,028.72
más el 15% del impuesto para el fomento de la educación - pública	. . .	4,054.30

Pago Anual \$ **31,083.02**

Inmueble sin construcción, ubicado en Ilalnepantla, Méx.
(Municipio de Control).

Valor Catastral	. . .	\$ 6'235,000.00
por 175% =	. . .	10'911,250.00
por 5.1 cuotas al millar anual	. . .	55,647.37
más el 15% del impuesto para el fomento de la educación - pública	. . .	5,347.10

Pago Anual \$ **63,994.47**

b) Aplicación de la tarifa sobre predios que reporten un valor distinto al catastral. (Art. 4, Frac. II)

Ejemplo:

Inmueble con construcción, ubicado en Mezahualcóyotl, Méx.
(Municipio de Control)

Valor Fiscal	. . .	\$ 6'235,000.00
por 85% "	. . .	5'299,750.00
por 10 al millar anual	. . .	52,997.00
más el 15% del impuesto para el fomento de la - educación pública	. . .	7,949.55
Pago Anual		\$ 60,946.55

Inmueble sin construcción, ubicado en Mezahualcóyotl, Méx.
(Municipio de Control)

Valor Fiscal	. . .	\$ 6'235,000.00
por 175% "	. . .	10'911,250.00
por 10 al millar anual	. . .	109,112.50
más el 15% del impuesto para el fomento de la - educación pública	. . .	16,366.87
Pago Anual		\$ 125,479.37

c).- Aplicación de la tarifa sobre predios destinados a la producción agropecuaria, respecto al valor registrado o catastral. (Art. 4, Fracción III).

Ejemplo:

Inmueble ubicado fuera de la zona urbana, Toluca, Méx. -
(Municipio de Impulso).

Valor registrado (fiscal)	. . .	\$ 6'235,000.00
Por 10 %	. . .	623,500.00
Por 4 cuotas al millar - Anual	. . .	2,494.00
Más el 15 % del impuesto - para el fomento de la edu- cación pública.	. . .	374.10
Pago Anual		\$ 2,868.10

Sin embargo por disposición expresa del Artículo 4 Fracción V de la Ley de Hacienda Municipal, el pago mínimo no debe ser inferior a un día de salario mínimo del mes de enero de cada año, de acuerdo a la zona económica en donde se ubique el inmueble.

d).- Aplicación de la tarifa sobre predios en donde se ubiquen plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, respecto al valor catastral o el registrado de las fincas y de la maquinaria. (Art. 4, Frac. IV).

Ejemplo:

Inmueble con construcción ubicado en Naucalpan, Méx.
(Municipio de Control)

Valor Catastral	. . .	\$ 6'235,000.00
por 85% =	. . .	5'299,750.00
por 5 cuotas al millar anual	. . .	2,494.00
más el 15% del impuesto para el fomento de la - educación pública	. . .	374.10
		<hr/>
Pago Anual		\$ 30,473.56

Inmueble sin construcción ubicado en Naucalpan, Méx.
(Municipio de Control)

Valor Catastral	. . .	\$ 6'235,000.00
por 175% =	. . .	10'911,250.00
por 5 cuotas al millar	. . .	54,556.25
más el 15% del impuesto para el fomento de la - educación pública	. . .	8,183.43
		<hr/>
Pago Anual		\$ 62,739.68

Como podrá observarse de los anteriores ejemplos, al estar referidos a inmuebles ubicados en un mismo Municipio, permiten apreciar con toda claridad el "premio" o "castigo" fiscal que se dá dentro de la administración pública a las características de determinado predio, ya que mientras en ciertos lugares del Estado se "castiga" fiscalmente a los predios que tienen construcción, en otros se presenta una política contraria.

Sin duda que ello no se aparta de ninguna manera de los fines de los impuestos, que han sido expuestos y desarrollados por Flores Zavala en su multireferida obra Finanzas Públicas Mexicanas, como a continuación se precisa:

"Pueden distinguirse con referencia a los fines, los siguientes casos:

1.- Impuestos con fines exclusivamente fiscales, es decir, que no tienen otra misión que la obtención de los recursos necesarios para cubrir los gastos generales del Estado.

2.- Impuestos que tienen fines exclusivamente fiscales - en cuanto a su establecimiento, pero cuyo rendimiento se aplicará a fines especiales. Es decir, no es el tributo en sí el que persigue un fin extrafiscal, sino que el fin se va a realizar con el rendimiento del tributo.

3.- Impuestos que persiguen fines fiscales y extrafiscales al mismo tiempo.

4.- Impuestos que sólo persiguen fines extrafiscales"¹²

12. Ibid, p. 272.

1.2. Forma y plazos para el pago.

El Artículo 26 del Código Fiscal Municipal establece que: " El crédito fiscal es la obligación fiscal determinada en cantidad líquida o en especie que debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. . .", encontrando su complemento en lo señalado por el Artículo 25 - de dicho ordenamiento al indicar: " La obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales, se determinará y liquidará conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su nacimiento; pero le serán aplicables las normas sobre procedimientos que se expidan con posterioridad . . . " 13

En este entendido, debe apreciarse que de acuerdo a lo señalado en los Artículos 25 y 26 del citado Código y 18 de la Ley de Hacienda Municipal, la cuota del impuesto predial se debe cubrir en forma anual, sin embargo, existen algunas disposiciones expresas para que el pago se realice también en forma bimestral o semestral.

Anualmente es para todos aquéllos casos en que la deducción del impuesto, es decir el valor base multiplicado por un porcentaje previsto en la Ley de Hacienda para inmuebles con o sin construcción, según su ubicación, por un determinado número de cuotas al millar anual, no rebase la cantidad de un día de salario mínimo general de la zona económica en donde se ubique el inmueble. Tratándose de cantidades mayores a la especificada, y hasta de tres días de salario mínimo, su pago será semestral, y finalmente para los casos que rebasen los tres días de salario mínimo general, su exhibición será bimestral.

13. México (Estado), Prontuario, pp. 198-199

La excepción a los pagos semestral y bimestral se establece en la Ley de Ingresos de los Municipios al contemplar que los pagos realizados en forma anticipada en los meses de enero y febrero de cada año, gozará de una bonificación, que por regla general se ha establecido de un 20 %, que en realidad viene a resultar en un 5 %, ya que en los pagos de impuestos y -- derechos al Estado o a los Municipios, se causa el 15 % del -- impuesto para el fomento de la educación pública en el Estado, de conformidad a lo indicado en el Artículo 20 de la Ley de -- Hacienda Estatal.

En los casos relativos a predios sujetos al régimen ejidal o comunal destinados a la producción agropecuaria, el pago del impuesto deberá hacerse una vez al año durante el tiempo -- de la producción o las cosechas.

Es importante hacer notar que textualmente la referida -- Ley de Hacienda Municipal indica en su Artículo 18, Cuarto Párrafo, que: ". . . Cuando se hayan establecido bases provisionales para determinar el monto del impuesto al aplicar la base definitiva, se cobrarán o reintegrarán las diferencias que resulten ", ¹⁴ situación que únicamente opera cuando existen diferencias a favor del erario estatal, ya que en los demás casos no ocurre así, ni siquiera la compensación, en virtud de -- que tiene que realizarse a petición de parte, ocasionando que el particular ya ni siquiera se ocupe de ello, a menos que la cantidad cubierta en demasía sea muy considerable.

El pago del tributo debe hacerse en la Tesorería Municipal de la demarcación a que corresponda el inmueble, tratándose de los Municipios que no han celebrado con el Gobierno Estatal el Convenio de Administración de Contribuciones, reserván-

14. Ibid, pp. 255 - 256.

dose esta atribución a las oficinas rentísticas del Estado para los Municipios que sí lo han celebrado, existiendo el gran inconveniente para un gran número de ciudadanos que por no existir públicamente un documento que delimite las colonias y calles en las que únicamente podrá recaudar determinada Tesorería, ignoran ante cuál lo deben hacer, provocando pérdida de tiempo y dinero para el particular por esta falta de atención de dichas oficinas públicas, sumándose a ello la falta de coordinación entre ciertos Municipios para solventar sus problemas de límites, puesto que algunos de ellos brindan la casi totalidad de servicios municipales y otro es el que cobra el impuesto. Grave deficiencia de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobierno Estatal que va solucionando lentamente algunos de éstos casos.

Baste también hacer un breve señalamiento de las Autoridades Fiscales Estatales, mismas que de acuerdo a lo indicado -- por el numeral 10 del Código Fiscal del Estado son: El Gobernador del Estado; el Secretario de Finanzas; el Director General de Ingresos; el Director de Catastro - que por un gravísimo error de técnica legislativa no fue suprimido como tal, ya que a partir de 1987, la entonces Dirección General de Catastro se constituyó en un Organismo Descentralizado -; el Procurador Fiscal; los Subdirectores de la Dirección General de Ingresos; los Subprocuradores Fiscales; los Jefes de Departamento de la Dirección General de Ingresos; los Delegados Fiscales; los Administradores de Rentas; los Receptores de Rentas; y los Agentes Fiscales.

Las facultades de algunas de estas Autoridades Fiscales, como la Secretaría de Finanzas, la Dirección General de Ingresos y la Procuraduría Fiscal, se encuentran contempladas en -

el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, publicado el día 26 de Julio de 1984 en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado. 15

Tratándose de sujetos omisos en el pago de su impuesto -- predial, se establece en el numeral 22 de la Ley de Hacienda - Municipal que el recobro se hará de cinco años atrás a la fecha del descubrimiento de la ocultación, de donde se desprende que este Artículo, deja abierta la posibilidad a los empleados de las oficinas rentísticas a que cometan serios abusos en su cobro, ya que no se establece el valor ni la base conforme a las cuales tendrán que tributar, es decir si fiscal o catastral, con montos de valor base iguales o distintos para cada año de los cinco ya enunciados, lo cual deja en estado de ind fensión a los propios contribuyentes.

Cabe hacer una mención especial al pago del impuesto predial a plazos, cuyo fundamento jurídico se encuentra previsto en el Artículo 33 del Código Fiscal Municipal, y que en virtud del referido Convenio de Administración de Contribuciones, ta mbién quedó facultado el "Estado" para conceder tal autorización, de conformidad a lo previsto en la Cláusula SEXTA de dicho documento.

El contribuyente sujeto al pago del impuesto a plazo de ferido o en parcialidades tiene de 1 a 2 años para cubrir el crédito fiscal insoluto, pero previamente deberá garantizarlo suficientemente, a fin de que ante su incumplimiento se haga efectiva la garantía que haya exhibido y se cubra con ello el débito fiscal.

15. Ibidem, p. 485.

Al referirme brevemente a las formas de extinción de la obligación tributaria, prevista en el Código Fiscal Municipal del Estado, Arrijo Vizcaíno, en su obra denominada Derecho Fiscal, señala exclusivamente cinco de éstas formas, las cuales son: el pago, la compensación, la condonación, la prescripción y la caducidad.¹⁶

Del examen que he llevado a cabo sobre el Capítulo Tercero del citado ordenamiento jurídico, denominado "Extinción de las Obligaciones Fiscales", resultó que a las cinco formas de extinción del crédito fiscal, se agrega una más: la relativa a la cancelación de dicho crédito, prevista en el numeral 59 del Código en referencia.

Por lo que respecta a las restantes formas de extinción de la obligación tributaria, se señala en el Artículo 30 la relativa a la condonación, en el Artículo 44 la concerniente a la prescripción, en el Artículo 55 la referida a la compensación, en el Artículo 64 la establecida para la condonación, y finalmente para el pago liso y llano se señala el Artículo 39 del multicitado Código Fiscal.

Algunos otros autores, de entre los que se puede nombrar a Sánchez León,¹⁷ agregan aún dos formas de extinción más: el remate y la adjudicación fiscal de bienes, criterio que es compartido por el sustentante, toda vez que tanto el inicio y culminación del procedimiento económico-coactivo tiende necesariamente a cubrir un crédito fiscal que ya es exigible y que voluntariamente no ha sido satisfecho.

16. Arrijo Vizcaíno Adolfo, Derecho Fiscal (3ª ed.; México, D.F.: Themis, c. 1986) p. 335.

17. Sánchez León Gregorio, Derecho Fiscal (6ª ed.; México, D.F.: Cardenas Editor y Distribuidor, c. 1983) p. 214.

1.3 La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado.

Al haber llevado a cabo la lectura relativa a la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado, puede afirmarse que ésta es el ordenamiento jurídico de vigencia anual a través del cual se determinan los ingresos ordinarios y extraordinarios que deberán percibir todos y cada uno de los Municipios de la Entidad para el ejercicio fiscal concerniente al año de su vigencia que se está por cursar, contemplando además en su contenido los ingresos relativos a los gravámenes y fondos federales repartibles.

A fin de corroborar la importancia que tiene la percepción de los ingresos ordinarios y extraordinarios de los Municipios en su actividad financiera, considero oportuno hacer referencia a las definiciones doctrinarias de los mismos, con la finalidad inmediata de proceder al señalamiento de los ingresos previstos para los Municipios, conforme lo establece su ley respectiva.

"Por ingreso se entienden las sumas que en dinero, o en especie, percibe tanto el Estado como los demás entes públicos a través de los más diversos medios",¹⁸ según expresión de Jiménez González. En tanto que se cataloga de ordinario "a un ingreso que reúne los atributos de permanencia, periodicidad, recurrencia y previsibilidad. Tendría el carácter de permanente aquel ingreso proveniente de una fuente duradera, es decir, que dicho ingreso no se circunscriba a un período determinado, sino que exista hasta en tanto no provenga una disposición del Estado en sentido contrario. . ."¹⁹

18. Jiménez González Antonio. Lecciones de Derecho Tributario (1ª Reimpresión.; México, D.F.; Ediciones Contables y Administrativas S.A., c. 1983) p. 9

19. Jiménez González, P. 10.

" El Ingreso extraordinario, por el contrario, adolece de los anteriores atributos, es decir, que su discontinuidad viene a ser la nota característica, ya que su obtención entraña en cada caso una decisión particular del Estado, por ejemplo, los ingresos provenientes del crédito público, la emisión monetaria, etcétera ". 20

De lo antes expuesto, y refiriéndome en particular a la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, para el ejercicio fiscal de 1985, se prevén los siguientes ingresos ordinarios: Impuestos, Derechos, Aportaciones de Mejoras, Productos, Aprovechamientos e Ingresos Municipales en Gravámenes y Fondos Federales, Repartibles, en tanto que en los extraordinarios se indican exclusivamente los Ingresos Derivados de Financiamientos. 21

Dentro de los impuestos se señalan los siguientes: predial; sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles; sobre fraccionamientos; sobre anuncios en la vía pública; sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas; sobre uso de agua de pozos artesanos; sobre autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales; del impuesto sustitutivo de estacionamiento de vehículos; y los pendientes de liquidación o de pago a partir del ejercicio fiscal de 1984. 22

Por lo que se refiere a los Derechos, se establecen: Agua potable y drenaje; registro civil; obras públicas; certificaciones; rastros; mercados; panteones; estacionamientos en la vía pública; servicios de vigilancia a panteones y rastros par

20. Ibidem.

21. Mexico (Estado), Prontuario, p. 293 -394.

22. Ibid. p. p. 293

ticulares; servicios de vigilancia a estacionamientos de servicio público; servicios de vigilancia prestados por las Autoridades Fiscales. ²³

En cuanto a las aportaciones de mejoras, se prevén las derivadas de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas, y por lo que se refiere a los Productos: los relativos a la venta o arrendamiento de bienes municipales; bosques municipales; utilidades de Inversiones en créditos y valores; e Ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación municipal. ²⁴

Los Aprovechamientos consisten en: Multas; recargos; reintegros; indemnizaciones por daños a bienes municipales; gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes federales; y gastos de ejecución y honorarios por notificación de créditos fiscales. ²⁵

En relación a los Ingresos municipales en gravámenes y -- fondos Federales repartibles, se contemplan: los derivados de la aplicación de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, conforme a lo dispuesto por las leyes de Coordinación Fiscal y de Ingresos del Estado de México; los derivados del cobro de multas impuestas por Autoridades Federales no Fiscales; y los derivados del Cobro de Derechos Federales, conforme a los convenios celebrados con el Gobierno Federal. ²⁶

Por lo que hace exclusivamente al impuesto predial, es importante hacer notar que en el Artículo 2 de la citada Ley de In

23. Ibidem.

24. Ibid.

25. Ibidem.

26. Ibid., p. 294.

gresos, se establece el cobro de recargos por el pago extemporáneo de créditos fiscales, a razón del 10.5% mensual de interés simple sobre el monto total del crédito omitido.

Por esta razón se hace necesario aún más, otorgar la seguridad jurídica al particular en dos etapas: la primera al fijarse de parte de la Autoridad en materia de Catastro, el correcto valor catastral del inmueble sobre el que es propietario o poseedor; la segunda se refiere al momento en que va a efectuar su pago, ya que como lo comenté, en la mayoría de los casos el personal encargado de realizar la liquidación de adeudo no la formula adecuadamente, y no obstante la demostración que de ello le hace el contribuyente, se niegan a recibirle su pago.

En la práctica es muy común que en las oficinas rentísticas el personal encargado de las cajas de cobro se niegue, sin motivo y sin fundamento legal alguno, a recibir el pago que de sea hacer el interesado por el bimestre que está por vencer y por el simple hecho de no estar al corriente en sus pagos, es decir, por adeudar al fisco municipal el pago de varios bimestres a esa fecha, no le reciben un solo pago, a menos que sea por el total adeudado.

Esto es sumamente delicado y grave. Es delicado para el particular en tanto pretende la no causación de recargos por el bimestre que pretende pagar. Es grave para los intereses del Fisco Estatal y Municipal, ya que se debe asegurar primordialmente el ingreso ordinario para proseguir con las funciones de Derecho Público que han sido encomendadas a cada nivel de gobierno, pues si el particular tiene adeudos pendientes, es de incoarse el procedimiento administrativo de ejecución en su contra, por lo que es de sugerirse la constante capacitación del personal adscrito a dichas oficinas recaudadoras, así

como una mayor vigilancia de sus actos por el encargado o titular de tales oficinas, así como por los jefes inmediatos de estos titulares, imponiendo las medidas correctivas necesarias, si ha lugar a ello.

Como anteriormente quedó señalado, existen en el Código Fiscal Estatal y Municipal los procedimientos administrativos de ejecución, que al hacerlos valer la autoridad correspondiente, imponen una medida eficaz para que coactivamente sean cubiertos los créditos fiscales insolutos por concepto de impuestos predial, o bien, de algún otro tributo fiscal.

Finalmente considero preciso referirme someramente a uno de los principios jurídicos ordinarios de los impuestos, como lo es el relativo al principio de anualidad de los ingresos, el cual es el que en el Estado de México encuentra su respaldo jurídico en el contenido de la Fracción XVII del Artículo 70, como facultad de la Legislatura la relativa a: "Decretar anualmente, a iniciativa del Ejecutivo los gastos del Estado e imponer para cubrirlos las contribuciones necesarias".²⁷

De ahí que se afirme sin lugar a dudas que los ingresos ordinarios y extraordinarios sólo tendrán una vigencia anual, de tal forma que la propia legislatura local sea la encargada de decretar el número de ingresos que le corresponderá recabar al Estado o al Municipio, según el caso, sin embargo, también debe atenderse al contenido del segundo párrafo del Artículo 25 del Código Fiscal Municipal que a la letra indica " . . . -- Ninguna contribución podrá recaudarse si no está prevista en la Ley de Ingresos . . . ".²⁸

27. Ibidem, pp. 18-19.

28. Ibidem, p. 198.

1.4 Potestad Tributaria de los Municipios sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles.

En su obra Derecho Financiero Mexicano, de la Garza manifiesta que: "El poder tributario, llamado también poder fiscal, o potestad tributaria (Berliri), o poder de imposición (Ingrosso y Blumenstein), es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones. Según Giuliani Fonrouge se justifica la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción".²⁹

Observo que ninguna de estas dos definiciones es aplicable al Municipio, ya que el mismo carece de esa "Potestad Tributaria" al no tener la facultad propia para establecer tributos, y mucho menos porque dentro de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, está supeditada esta atribución a la Legislatura del Estado.

En efecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Artículo 70, Fracciones VI y XX, establece dentro de las facultades y obligaciones de la legislatura, en este orden, las siguientes: "Decretar los ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal . . ." y "Discutir y aprobar los Presupuestos de Ingresos Municipales que formen los respectivos Ayuntamientos. Dichos presupuestos serán remitidos por conducto del Ejecutivo",³⁰ lo que reafirma sin lugar a dudas el señalamiento contenido en el segundo párrafo del presente Capítulo.

29. De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano (14ª Ed.; México, D.F.; Editorial Porrúa, S.A., c. 1986) p. 201

30. México (Estado), Prontuario, pp. 18-19

Dentro del Artículo 89 de la citada Constitución local, - en lo que se refiere a las obligaciones del Gobernador, se prevé en su Fracción VI la de "Presentar a la Legislatura, también antes del día quince del mes de diciembre, los proyectos de leyes de Ingresos municipales que le remitan los Ayuntamientos y que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente"³¹.

En virtud de esta serie de medidas provenientes de nuestra Carta Magna, adoptadas por la Constitución Política del Estado de México, se puede corroborar que efectivamente se tiene una completa ausencia de Potestad Tributaria en cada uno de los Municipios del Estado, sin embargo, no estimo oportuno dejar de tomar en cuenta las consideraciones de otros autores y la que en forma personal se exponen enseguida.

Señala el tratadista Burgoa Orihuela en su libro intitulado Derecho Constitucional Mexicano que "La autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio pertenece, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos".

El mismo autor continúa indicando que: "La autonomía hacendaria de los municipios consiste en que estas entidades pueden administrar libremente su hacienda, sin que se revele, por tanto, en señalar las materias gravables que sean la fuente de los ingresos que la formen, ya que este señalamiento compete a las legislaturas de los Estados miembros, las cuales son las únicas que pueden determinar las contribuciones que --

31. Ibidem, pp. 23-24

deba percibir el erario municipal . . ." . . . Además, si cada municipio tuviese la facultad legislativa tributaria, es decir, si estuviese capacitado para establecer impuestos, se provocaría la anarquía fiscal en cada estado miembro al existir tantos órdenes de tributaciones cuantas fuesen las entidades Municipales".

"Por otra parte, debe hacerse la observación de que si bien incumbe a las legislaturas locales fijar las contribuciones que formen la hacienda municipal, esta atribución no es irrestricta ni potestativa, sino limitada y obligatoria, puesto que tales órganos deben decretar las que sean suficientes para atender las necesidades del municipio . . ."32

Por lo que se refiere a la materia del impuesto predial, si bien es cierto que se coincide plenamente con lo antes referido, también lo es que la legislatura del Estado de México ha cometido la anarquía por él especificada y no los Municipios del Estado, ya que de una simple lectura a la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado para el ejercicio fiscal de 1988, se observa una total omisión por lo que hace a las cantidades a percibir o recaudar por impuestos, desconociéndose completamente el monto de percepción promedio por cada uno de ellos, sobre todo del predial.

Es fácil advertir que se ha cometido una seria violación al derecho de los Municipios para percibir las contribuciones que "sean suficientes" para atender sus necesidades, máxime que el Ejecutivo Estatal pro conducto de la Secretaría de Fi-

32. Burgon Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano (4ª ed.; México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., c. 1982) pp. 853-867.

nanzas y sus Dependencias ejerce como ya lo precisamos en el Capítulo anterior, facultades de administración en la recaudación del impuesto predial, quedando en sus manos el monto de recaudación del citado gravamen, con sus insalvables críticas.

Además de ello cabe agregar el cómo justificaría el Ejecutivo Estatal ante la Legislatura Local el Presupuesto de Egresos del Estado y de los Municipios si ni siquiera se tiene con que comparar el monto de la recaudación.

Considero desde luego que no es posible que exista una Potestad Tributaria de los Municipios por las razones expuestas por el renombrado jurista en cita, sin embargo es necesario -- que exista una mayor atención y participación de los Ayuntamientos del Estado para que mediante Sesión de Cabildo discutan los egresos y las partidas presupuestales del año anterior, para que en base a ello se proponga el Ejecutivo del Estado el proyecto concluzado de su Ley de Ingresos, buscando en definitiva una mejor fuente de imposición o la creación de alguna -- nueva, siempre y cuando no tienda al hostigamiento del particular en mayores tributos o aumentos a las bases de éstos.

Si esto último así resultara, no es de dudarse que con mayor frecuencia se acrecentaran las inconformidades de los particulares, tal como lo precisa Margain Manautou al exponer que: "Podemos sentar como regla que el contribuyente reacciona en forma adversa contra todo tributo y, en especial, contra el impuesto. Considera el gravamen como un mal necesario, máxime si no está satisfecho con la forma de administrarse la cosa pública, ya que sabe que lo que se le exige-

por aquel concepto se emplea para el sostenimiento del gobierno y para que éste realice la política administrativa que se ha trazado".³³

Desgraciadamente para su comunidad, los Presidentes Municipales se ven envueltos cada día en una mayor participación en actos cívicos con una marcada tendencia política, así como a una serie de reuniones que originan la desatención de un gran número de servicios públicos que es necesario brindar, razón por la cual mientras persista en ellos este ánimo será muy difícil que puedan no sólo administrar, sino proponer la cantidad de recursos financieros que requerirán en el siguiente ejercicio fiscal para sufragar los gastos públicos, debiéndose convertir el Tesorero Municipal en un consejero permanente y dedicado en las cuestiones financieras del propio Municipio para satisfacer adecuadamente las necesidades del mismo.

33. Margáin Manautou Emilio. Nociones de Política Fiscal. (1ª ed.; México, San Luis Potosí: Editorial Universitaria Potosina c. 1980) p. 71

1.5 El Convenio de Administración de Contribuciones.

Estimo que es importante hacer referencia al Convenio de Administración de Contribuciones en materia de impuesto predial, en vista de que la existencia de este documento explica ampliamente el porqué en la actualidad las Autoridades Fiscales del Estado ejercen atribuciones en este renglón dentro del territorio de la casi totalidad de Municipios de la entidad, razón por la cual me avocaré a hacer algunas anotaciones al respecto.

El Convenio de Administración de contribuciones surge a la vida jurídica en el año de 1984 en el Estado de México, -- con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto que reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- siendo únicamente 117 de los 121 Municipios que conforman a la citada entidad federativa los que suscribieron inicialmente el Convenio de referencia.³⁴

Del expresado Decreto únicamente haré referencia a la -- Fracción IV en su inciso a), ya que básicamente su redacción es la que interesa para fines del presente estudio, insertándose a la letra como enseguida se expone: "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 en su favor, y en todo caso:

34. México (Estado), Prontuario, pp. 453-456.

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 cam bio 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". ³⁵

Acorde a lo ordenado en esta disposición constitucional, en el año de 1984 se publicaron en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado los 117 Convenios que tuvo a bien celebrar el Gobierno Estatal con los Municipios respectivos, exceptuándose los de Coyotepec, Melchor Ocampo, Teoloyucan y Tultepec, corriendo la misma suerte para los años de 1985 y - 1986 en cuanto a su renovación, ya que ésta, según lo contempla la Declaración TERCERA del expresado Convenio, deberá te ner una vigencia anual.

De una investigación realizada hasta el mes de Agosto -- del año de 1987 acerca de la renovación del Convenio de Administración de Contribuciones, se desprende que aún no lo han firmado todos los Municipios, por no existir la correspondiente publicación en la "Gaceta del Gobierno"; sin embargo los - Municipios del Estado de México presumiblemente ya han cepta do renovar el multicitado Convenio, meramente por razones de incuestionable índole política. que por convenir a los inter ses de sus gobernados, quedándoles únicamente de los impues- tos a la propiedad raíz que les fueron decretados en la refor

35. México, Leyes. Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-- canos. (80ª ed.; Mexico, D.F., Editorial Porrúa; c. 1986) pp. 97-98

ma al Artículo 115 Constitucional, del 2 de febrero de 1953, -
únicamente el impuesto sobre fraccionamientos y el de trasla-
ción de dominio.

El Convenio de Administración de Contribuciones tiene --
como propósito fundamental el de depositar en la Secretaría -
de Finanzas y sus Dependencias, las actividades inherentes a
la recaudación, comprobación, determinación y cobranza de cré-
ditos fiscales sobre el impuesto predial, hasta en tanto el -
Municipio respectivo esté capacitado técnicamente para que --
asuma por sí la administración total de dichas contribucio- -
nes, y se respete además su libre "autonomía" en el manejo --
que deba darles.

Las atribuciones que tienen conferidas las Autoridades -
Fiscales del Estado - Gobernador, Secretario de Finanzas, Di-
rector General de Ingresos, Procurador Fiscal, Subdirectores
de la Dirección General de Ingresos, Subprocurador Fiscal, Je-
fes de Departamento de la Dirección General de Ingresos, Del-
gados Fiscales, Administradores de Rentas, Receptores de Ren-
tas y Agentes fiscales, de conformidad a lo establecido en la
Cláusula SEGUNDA del Convenio de Administración de Contribu-
ciones, se pueden resumir en los siguientes grupos: meramen-
te administrativas, de asesoría, de vigilancia, de liquida- -
ción y contenciosas.

Las que he señalado como meramente administrativas son -
las relativas al registro de contribuyentes, recaudación, noti-
ficación, cobranza e informática.

Las de asesoría son las de asistencia al contribuyente, con-
sultas y autorizaciones, en tanto que en las concernientes al
grupo de vigilancia se encuentran las de comprobación en el -

cumplimiento de las disposiciones fiscales municipales (Fiscalización).

Por lo que atañe al grupo de liquidación puedo citar tanto a la determinación de impuestos junto con sus accesorios, como a la imposición y condonación de multas. Finalmente para el último grupo, se contemplan las atribuciones relativas a la sustanciación de recursos administrativos como a la intervención en juicios en cualquier instancia, que se hayan promovido como consecuencia de un acto administrativo ligado con el impuesto predial.

Un aspecto de singular relevancia en el tópico a desarrollar, es el concerniente a la Cláusula DECIMO SEGUNDA del Convenio de Administración de Contribuciones que indica: "El Estado mantendrá al corriente el Catastro de los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción territorial del Municipio, expidiendo las constancias de registro y asignando la clave correspondiente".³⁶

Ello significa que dada la importancia que reviste el registro y actualización de la propiedad o posesión de inmuebles en el Estado para efectos de fijación de las metas de recaudación por concepto de pago en el impuesto predial, el propio Municipio debe contar con información catastral suficiente y confiable, ya que esto le permitirá allegarse de los ingresos suficientes para sufragar los gastos tendientes a la ejecución de obras y servicios públicos.

Desde luego que la intención del legislador al llevar a cabo la reforma y adición al Artículo 115 Constitucional, no-

36. México (Estado), Prontuario, p. 455.

fué la de depositar el Catastro de los bienes inmuebles del - Estado en sus Municipios, ya que considero que de llegarse a ese extremo se podría caer en arbitrariedades al aplicar e interpretar incorrectamente la Ley de Catastro.

Lo anterior se puede corroborar al referirme en particular al caso de colonias catastrales semejantes en diversos aspectos técnicos, como por ejemplo en los fraccionamientos de tipo residencial, en donde sería un absurdo que cada Municipio fijase los valores unitarios de suelo y de construcción - sin un criterio y una normatividad técnica exclusiva, pues de suceder así, dichos fraccionamientos tendrían un valor desmesuradamente distinto de un Municipio a otro, y de lo que se trata es de que prevalezca un criterio homogéneo en su valuación catastral, por lo que resulta aconsejable que únicamente el Municipio intervenga en la incorporación y actualización - de inmuebles al Padrón Catastral.

Si . exclusivamente el Instituto Catastral del Estado de México se dedicara, entre otras funciones, a determinar el -- valor correcto de los inmuebles a través de los trabajos técnicos correspondientes, y no el Municipio, se evitarían con - ello posibles bajas en los valores catastrales, y en los montos de recaudación, lo cual repercutiría negativamente en detrimento de la hacienda pública municipal, puesto que por aspectos de simpatía o enemistad, los Presidentes Municipales - se ven acosados por decisiones a favor o en contra de cual- - quier particular, y al intervenir este aspecto en la determinación del Valor Catastral fijado por el Municipio, haría inequitativa la carga tributaria en relación a la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo.

En la práctica, las Autoridades Fiscales Estatales encargadas de la administración y recaudación del impuesto predial, son las Delegaciones Fiscales, las Administraciones de Rentas, las Receptorías de Rentas y las Agencias Fiscales y según se aprecia, lejos de beneficiar a los Municipios en sus ingresos, los perjudican seriamente, ya que la obligación que tiene "El Estado" de remitir a "El Municipio" un informe de lo recaudado al día hábil siguiente del mes posterior en que ocurra la recaudación, no ha sido cumplida satisfactoriamente, puesto que en muchos de los casos el informe llega sin su respectiva documentación comprobatoria y fuera del término especificado en el Convenio.

En síntesis, puede afirmarse que en tanto exista en el Estado de México un Convenio de Administración de Contribuciones, no se dará realmente una "libre administración" de la hacienda municipal, por lo que es necesario que cada uno de los Municipios del Estado cuente con personal sumamente capacitado en cuestiones tributarias para que en la medida de lo posible estén en aptitud de percibir directamente los ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria y sus accesorios, para que finalmente puedan hacer uso de los mismos para cumplir adecuadamente con sus funciones de Derecho Público.

CAPITULO SEGUNDO

EL CATASTRO Y EL PADRON CATASTRAL EN EL ESTADO DE MEXICO

CAPITULO SEGUNDO

EL CATASTRO Y EL PADRON CATASTRAL

EN EL ESTADO DE MEXICO

2.1 Definición del Catastro y del Padrón Catastral. Generalidades.

En el Estado de México se han plasmado en sus ordenamientos jurídicos, una serie de definiciones de lo que es el Catastro, y en la actualidad, es decir a la luz de la vigente Ley de Catastro, se establece en su Artículo 2 que es" . . . el inventario de la propiedad raíz en el Estado, estructurado por el conjunto de registros o padrones inherentes a las actividades relativas a la identificación, registro y valuación de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado. . . " ³⁷

De lo antes transcrito se observan los siguientes elementos: a) Un inventario de la propiedad raíz; b) Un conjunto de registros o padrones; y c) La realización de actividades tendientes a identificar, registrar y valorar los bienes inmuebles.

Por lo que respecta al inventario de la propiedad raíz, se puede señalar que en el mismo existe la obligación de parte de las autoridades en materia de Catastro, que son el Gobernador del Estado, los Ayuntamientos y el Instituto Catastral del Estado, de incorporar a su inventario todos y cada uno de los bienes inmuebles existentes en el territorio estatal, ya sea que sobre ellos exista o un propietario o un poseedor, que pueden ser los particulares, la Federación, el Estado o los -- Municipios.

37. Ibid., p. 85

En lo relativo al conjunto de registros o padrones, éstos se conforman con las características cuantitativas y cualitativas de cada bien inmueble, es decir: nombre del propietario o poseedor, ubicación del predio, superficie en metros cuadrados de terreno, régimen de propiedad o característica de la posesión, número, tipo y calidad de las construcciones, uso y destino, conformación topográfica y valores de suelo y de construcción.

En cuanto a la serie de actividades relativas a identificar, registrar y valorar los bienes inmuebles, se puede indicar que existen medios directos e indirectos para proceder a ejecutar cada una de las mismas, señalándose que para la identificación de los predios se procede a la captación física de la zona, colonias o sectores catastrales mediante el sistema que se denomina de "barrido", que no es más que el recorrido de ciertos lugares, comparándolos con registros anteriores, anotando las diferencias encontradas, y complementándose el propio registro con fotografías aéreas, planos arquitectónicos, licencias de construcción y manifestaciones voluntarias de los particulares acerca de las características de sus propiedades o posesiones.

El registro de los bienes inmuebles se lleva a cabo de la misma forma y se inserta en expedientes individuales mediante procesos manuales, o bien, mediante listados en procesos automatizados que en gran medida han provocado suficiente ahorro de trabajo al facilitar por una parte la integración de la información correspondiente, y por la otra, la respuesta inmediata a una orden acerca de los datos de un inmueble en particular, reduciendo al mínimo su búsqueda.

La valuación de cada predio, con y sin construcción guarda

estrecha relación con las anteriores aplicaciones, ya que el -
perito valuador se puede constituir físicamente en el inmueble
materia del avalúo, a la que se le denomina comúnmente "visita
de campo", o bien, realizar el avalúo dentro de la oficina co-
respondiente, allegándose el valuador de la cartografía cata-
stral, de los planos arquitectónicos tipo, generales, particula-
res y de las manifestaciones voluntarias de los particulares a
través de los formatos establecidos y autorizados para este --
fin por la Dirección General del Instituto Catastral, en cuyo-
caso se estará ante un avalúo de "gabinete".

Al conformarse e integrarse todos y cada uno de estos ele-
mentos, es decir, las características de cantidad y calidad de
los inmuebles, se forma el Padrón Catastral, mismo que se defi-
ne como "el conjunto de registros en los que se contienen los -
datos generales y particulares de los bienes inmuebles ubica-
dos en el territorio del Estado".³⁸ Definición que acerca al
particular indudablemente, o mejor dicho, al lector de la Ley
de Catastro a los términos técnicos que se utilizan en el len-
guaje catastral.

Indudablemente que la importancia de la función del Cata-
stro en el Estado de México es relevante, ya que no sólo se con-
forma con identificar y registrar los bienes inmuebles, sino -
que además se nutre de un gran número de elementos que le per-
miten a las autoridades en materia de catastro, valorar aquéllos
de una forma objetiva y bien respaldada por trabajos técnicos-
de especialistas en la materia. de donde deriva la seguridad -
jurídica para el propio contribuyente en la determinación de
gravámenes a la propiedad raíz.

38. Ibidem.

Los antecedentes más inmediatos del Catastro en el Estado de México, se localizan en la "Ley sobre los procedimientos - del Catastro, aforo y valorización de la propiedad territorial", la cual fue puesta en vigor por el entonces Gobernador Constitucional Don Alfredo del Hazo Velez, mediante Decreto No. 4 - del 29 de diciembre de 1950, expedido por la legislatura en sesiones durante esa época.³⁹

En este ordenamiento legal se disponía que en el aforo, - valorización y catastración de la propiedad territorial, inter- vendrían las siguientes autoridades: El Ejecutivo del Estado; - La Oficina de Catastro; La Junta Central de Catastro; Las Jun- tas Regionales de Catastro; La Dirección General de Hacienda; - y Las Oficinas Recaudadoras del Estado. (Art. 14).⁴⁰

Al entrar en vigor la Ley de referencia, que lo fué a par- tir del 1º de enero de 1951, se publicó a la par en el periód- ico oficial de la entidad, el Reglamento de la Ley sobre los procedimientos de Catastro, aforo y revalorización de la propie- dad territorial, para que fuese observada por los gobernada- dos también en la fecha que se indica, con lo cual se redondea- ba el marco jurídico para la valuación y revaluación de inmue- bles en el Estado.⁴¹

Fué hasta el año de 1970 en que quedaron abrogados tanto- la Ley en cita como su Reglamento, en virtud de la expedición- de la Ley de Catastro del Estado de México, misma que empezó - a regir el día 1º de enero de 1971, y en la que se contempla-

39. México (Estado) Leyes, Código Fiscal del Estado de México: edición oficial (Toluca, Méx.: Talleres Gráficos del Gobierno del Estado, -- 1951) pp. 107-117

40. Ibid., p. 111

41. Ibidem, pp. 118-128

la creación de un Departamento de Catastro en el que recayó toda la actividad valuatoria de inmuebles en la entidad, apoyándose exclusivamente en sus determinaciones por un Organismo -- Auxiliar Colegiado que se denominó Junta Catastral del Estado.

Para el mes de diciembre de 1951, se expidió por parte -- de la legislatura en funciones un Decreto mediante el cual se reformó la nombrada Ley de Catastro, en cuyos aspectos sustanciales destaca el haber elevado de rango al anterior Departamento de Catastro para convertirlo a partir del mes de enero -- de 1952 en una Dirección de Catastro, dependiente de la Secretaría de Finanzas del propio Estado de México.

Sin embargo los avances legislativos no pararían ahí, -- sino que para el día 31 de diciembre de 1955 se creó mediante un nuevo Decreto otra Ley de Catastro del Estado de México, -- que en esencia viene a modificar completamente la estructura -- del anterior ordenamiento y a la vez se contemplan diversas hipótesis normativas que obligan al propietario o poseedor del -- inmueble a participar en las tareas y actividades catastrales, se incluye a los Ayuntamientos del Estado como Autoridades en materia de Catastro, y lo más importante: se fija con toda claridad y precisión el procedimiento de valuación de los inmuebles con y sin construcción en el Estado de México.

Este ordenamiento jurídico sólo tuvo una vigencia de un -- año -- en el que también se elevó la categoría de Dirección de Catastro, para considerarla para ese año como Dirección General de Catastro --, toda vez, que para el mes de diciembre de 1956, el Ejecutivo del Estado sometería a la legislatura estatal una iniciativa de Ley, que finalmente se aprobó también con el nombre de Ley de Catastro del Estado de México, en cuyo contenido destaca esencialmente el hecho de haber desaparecido a la referida Dirección General de Catastro, para convertirla en un Or-

ganismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio "propios", denominado Instituto Catastral del Estado de México.

Se percibe claramente en este último ordenamiento que no fué tomada en cuenta la normatividad establecida por una Ley que fue creada para que sirviera de base en la integración de nuevos organismos descentralizados, y me refiero en particular a la Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, toda vez que la integración y facultades del Consejo Directivo sobrepasan los señalamientos establecidos en el citado ordenamiento legal.

Baste citar a manera de ejemplo, que en el Artículo 67 de la Ley de Catastro se habla de "Consejeros Propietarios", y en la Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado, se especifica en el Artículo 25 que se designarán "Vocales" y no "Consejeros", observándose además una visible incompatibilidad en el contenido de los incisos i), j) y k) del Artículo primeramente citado, ya que la zonificación "fiscal" que se marca en cada uno de ellos, abarca Municipios distintos de los que integran cada Distrito Electoral, razón por la cual coincido plenamente con la opinión de un Senador estadounidense que manifestó: "Las leyes existentes están para cumplirse y no para crear otras que creen confusión".

2.2 Importancia de las Tareas Catastrales en la Incorporación y Actualización de Predios al Padrón Catastral.

El desmesurado crecimiento poblacional que se ha dado en toda la República, y en especial en el Estado de México, este último tanto por su situación geográfica, como por su cercanía con una de las ciudades más pobladas del mundo, como lo es el Distrito Federal, ha provocado que el gobierno de la Entidad se preocupe por los asentamientos humanos regulares e irregulares, principiando por adecuar los ordenamientos legales que le permitan tal labor, y continuando por precisar las políticas y directrices a seguir para procurar de cierta forma, satisfacer la demanda de habitación popular que se acrecienta cada día.

Un ejemplo claro de la adecuación de estos ordenamientos legales lo son sin duda, la Ley de Asentamientos Humanos, la Ley de Planeación del Estado de México, el Convenio de Desarrollo Municipal y la Ley de Catastro, entre otros.⁴²

Esta última tiene una importancia mayúscula en cuanto plantea como objetivos primordiales los de identificar y delimitar los bienes inmuebles; integrar y mantener actualizada la información relativa a las características cuantitativas y cualitativas de los bienes inmuebles; determinar los valores catastrales de dichos bienes; integrar la cartografía catastral del territorio del Estado y aportar información técnica en relación a los límites del territorio del Estado y sus Municipios.

Ahora bien, cómo se desarrollan y cómo se llevan a cabo cada una de estas actividades?

42. México (Estado), Prontuario, pp. 85, 337, 459.

La identificación y el deslinde de los bienes inmuebles - requiere de la participación conjunta del Gobierno (En sus - - tres niveles) y de los particulares. Del Gobierno Federal por conducto de organismos como el denominado Catastro Rural, que proporciona datos, planos y estadísticas de los bienes inmuebles que se encuentran en las áreas no urbanizables, y que básicamente se componen de núcleos ejidales y comunales, sin descartar las pequeñas o extensas propiedades o posesiones privadas.

Los avances científicos y tecnológicos han permitido que una buena parte de esta información se consiga y obtenga no sólo mediante recorridos físicos de varios topógrafos y dibujantes, sino que ahora se pueden auxiliar de vuelos en avionetas que permiten tomar fotografías aéreas sobre grandes extensiones territoriales, así como el uso de un proceso automatizado que genera listados estadísticos de cada inmueble, adicionado con su plano respectivo, lógicamente obtenido también a través de este proceso computarizado.

El Gobierno Estatal a través del recién creado Instituto Catastral del Estado de México, obtiene información y documentación principalmente de los predios ubicados en áreas urbanas y urbanizables mediante un procedimiento directo como lo es el de visita física de los asentamientos humanos; mediante el uso de planos autorizados generales y particulares para la - - construcción de edificaciones sobre inmuebles; a través de fotografías aéreas; y por medio de cintas o disketes que conforman parte del sistema computarizado de los organismos descentralizados del Estado o la Federación, cuyo objetivo estriba en ejecutar o regularizar la habitación de tipo popular en el Estado. (CORETT, CRESEH).

La manera indirecta en que opera el Instituto Catastral del Estado de México, para cumplir con sus objetivos de incorporar y actualizar los bienes inmuebles al Padrón Catastral, es a través de la información que le proporcionan los particulares, los Notarios, los Tesoreros Municipales y los Registradores Públicos por medio de las formas oficiales de declaración, tanto de Cédulas Prediales, como de Traslación de dominio y de otras operaciones con bienes inmuebles.

Del Gobierno Municipal por conducto de las ya referidas formas oficiales de Declaración, así como por las licencias de construcción, ampliación, demolición, subdivisión y fusión de predios. (Aunque estas dos últimas licencias no son exclusivas del Municipio, sino particularmente del Estado, operando también para aquéllos en los denominados Centros Estratégicos de Población).

El integrar y mantener actualizada la información relativa a las características cuantitativas y cualitativas de los bienes inmuebles se satisface al captar todos y cada uno de los movimientos que se pueden operar sobre la propiedad raíz, tales como la traslación de dominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión, relotificación, afectación por ejecución de obras públicas, construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, demoliciones y suministro de servicios públicos.

El principal problema que se deriva de este aspecto es -- por una parte, la falta de una adecuada estructura administrativa estatal y municipal para reportar con oportunidad al Instituto Catastral los movimientos que captan sobre la propiedad raíz, no obstante estar obligadas a ello, y por la otra, la resistencia que oponen las oficinas rentísticas del Estado al no hacer del conocimiento de aquél la captación del tipo de movi-

mientos a que me he referido con antelación, ya que el temor - es que a pesar de que se tienen los elementos técnicos para va- luar con precisión un determinado bien inmueble en el Institu- to Catastral, el valor catastral obtenido por este último re- sulte bajo para las pretensiones recaudatorias de dichas ofici- nas.

La determinación de los Valores Catastrales de los bienes inmuebles es, al parecer muy sencilla en teoría, ya que los -- artículos 41 y 42 de la Ley de Catastro establecen que para la valuación de cada terreno y de cada construcción, deherá de -- multiplicarse el valor unitario de suelo y de construcción - - aplicables a cada tipo de edificación, por los factores de mé- rito o demérito que corresponda, respectivamente, a su ubica- ción, forma y topografía, antigüedad y grado de conservación.⁴³

Sin embargo, para proceder a la determinación de los Valo- res Unitarios de suelo y de construcción, es necesario llevar a cabo una serie de etapas en las que debe intervenir tanto el - Instituto Catastral del Estado de México, como los 121 Ayunta- mientos del propio Estado, tarea que se antoja si no imposible, si de difícil realización debido a la diversidad de criterios- que se emiten para la fijación de esos valores por cada Ayun- tamiento, pero al fin y al cabo el supuesto jurídico para su - determinación se debe cumplir de acuerdo a lo señalado por los Artículos 14 a 21 de la Ley de Catastro.⁴⁴

El hecho de tener captados o registrados todos y cada uno de los bienes inmuebles en el Estado, - que en realidad aún no ha sucedido - así como las características de cada uno de - - ellos es de suma importancia en los aspectos impositivos a la

43. Ibid., p. 90

44. Ibidem, pp. 87-88

propiedad raíz, ya que permite conocer la capacidad contributiva del particular, razón por la que considero necesaria la ampliación de las actividades catastrales en todos los rincones del territorio estatal, así como la participación conjunta en estas tareas de los propietarios o poseedores de inmuebles, -- porque de lo contrario seguirá atrasado y sin posibilidad de un avance en su actualización el Padrón Catastral.

En la actualidad, se hace realidad uno de los planteamientos expuestos por Domínguez Mendoza, en su ponencia que formuló en la Cd. de Toluca, Méx., en el año de 1983, refiriéndose al Catastro del Estado de México bajo las siguientes palabras:

"El catastro que se está llevando en el Estado de México sigue siendo pionero, en cuanto a técnicas y ministración del mismo.

Su organización en este momento es la adecuada, aunque no la óptima, ya que existen nuevas formas de atacar uno de los mayores problemas de todos los catastros: la actualización; este proceso es punto vital, ya que en materia -- fiscal representa un significativo aumento en las percepciones económicas de los estados y, por consiguiente, representará una forma inmediata para los municipios una -- fuente directa y vigorosa de su erario.

Se tiene que hacer ahora una reiterada observación acerca de la problemática de lo que significa el tener actualizado el catastro; se requiere en una de sus formas el anotar 52 conceptos que coadyuvan a mantener actualizado el sistema; sin embargo, son múltiples y variados los aspectos-

que implica llegar a optimizar lo cualitativo, respecto a la exactitud de la información y lo cuantitativo, que representa el tener el universo de trabajo completo; esto quiere decir que cuando se llegue a la información automatizada ésta sea el resultado de la sincrónica actualización".⁴⁵

45. Secretaría de Gobernación. Consulta Popular para la Reforma Municipal, Memoria I. Bases de Coordinación entre los Gobiernos Municipal, Estatal y Federal: edición oficial (México, D.F.: Talleres Gráficos de la Nación, 1984) pp. 66-74.

2.3 La Participación Ciudadana en la Incorporación y Actualización de los Inmuebles en el Padrón Catastral.

En capítulos anteriores se analizó la importancia que tiene el Padrón Catastral en la incorporación y actualización de predios, lo cual no sería posible en la actualidad por el gran número de movimientos de construcción que diariamente se dan, sin la ayuda de los particulares, ya que el aparato gubernamental estaría impedido físicamente para contratar a un gran número de personas para que vigilaran, reportaran y obtuvieran las características peculiares de cada inmueble.

Se puede afirmar sin lugar a dudas que la reforma habida a la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, en su Artículo 25, Fracción I,⁴⁶ y la publicación de la Ley de Catastro en la "Gaceta del Gobierno" del Estado, el 31 de Diciembre de 1985 marcó la pauta para que se solicitara la participación del propietario o poseedor de inmuebles en el proceso de incorporación y actualización de predios al Padrón Catastral en forma voluntaria, o bien coactivamente, teniéndose en ambos casos, el respaldo jurídico para que las Autoridades en materia de Catastro envíen el comunicado respectivo al particular debidamente fundado y motivado.

Existen desde luego, una serie de disposiciones jurídicas en la Ley de Hacienda Municipal que tienen como objetivo común asegurar que algunos actos jurídicos que realizan los particulares en materia inmobiliaria, queden debidamente gravados, y a la vez, otros aspectos que tienden a asegurar la percepción del impuesto predial a través de la fijación del valor catastral, el cual se debe determinar con estricto apego a los - -

46. México (Estado), Prontuario, p. 482.

enunciados de la propia Ley de Catastro, por lo que es necesaria la creación de un sistema que permita vigilar la emisión - y estricta notificación de las Resoluciones de Valor.

A manera de ejemplo se puede citar que en el primer caso - en comento, la Ley de Hacienda Municipal grava con un impuesto las operaciones traslativas de dominio, previéndose en el Capítulo respectivo la entrega a la Tesorería Municipal de una "declaración" sobre la cual, una vez llenados los requisitos solli citados, deberá ser acompañada de ciertos documentos y presentada en un plazo de 30 días siguientes a partir de la fecha de celebración del acto que le dió origen.⁴⁷

Para llevar a cabo la realización de este trámite, el particular está obligado a utilizar las formas de "declaración" - aprobadas oficialmente por el Ayuntamiento, de cuyo movimiento se originan cambios al bien inmueble, repercutiendo lógicamente en los Padrones Catastrales; para ello se han elaborado también en las oficinas catastrales formas que permiten captar -- los cambios surgidos en aquéllos, ya sean físicos o administrativos, puesto que el segundo de éstos invariablemente se dá en todos lo casos, y no así el primero, que en pocas ocasiones se dá.

A fin de atenuar estos inconvenientes, y estar al tanto - de las modificaciones en mención, se hace llegar a los particulares un formato impreso que presenta dos modalidades, en cuanto a predios: ya sea con construcción y sin construcción, lo que permite al propietario o poseedor del inmueble, manifestar los datos y características más generales del predio, lo que - facilitará a la Autoridad correspondiente el mantener actualizado el Padrón Catastral.

47. Ibid., p. 264.

Las hipótesis jurídicas que permiten a las autoridades en materia de catastro valorar o revalorar los bienes inmuebles se encuentran establecidas en los Artículos 47 y 48 de la Ley de Catastro,⁴⁸ en forma respectiva, encontrándose una seria contradicción en algunas de ellas, como más adelante se señalará, - refiriéndose la valuación del predio a los siguientes casos: - inscripción del inmueble al Padrón Catastral; por constituirse en el inmueble el régimen en condominio; por su fraccionamiento; subdivisión; retotificación; fusión y por la realización de obras públicas, tales como calles o avenidas.

En tanto que para la revaluación se contempla en el segundo de los numerales indicados: término de vigencia del Valor Catastral (2 y 3 años); modificación en las características en un sector catastral; cambio físico del inmueble; ocupación de construcciones sin terminar; aplicación de valores definitivos por provisionales; y por solicitud expresa del particular.

Se afirmaba en anteriores párrafos que las hipótesis jurídicas de estos Artículos son criticables, toda vez que si se acude a la definición misma de la valuación y revaluación, - otorgada por la propia Ley de Catastro, se llega a la conclusión que la primera se dá exclusivamente cuando se asigna un valor catastral al inmueble por primera vez, en tanto que la segunda se refiere a la asignación de un nuevo valor catastral al bien inmueble, y en estricto sentido, de todas las hipótesis de valuación catastral, la única aceptable, conforme a esta definición lo es la relativa a la inscripción del predio - por primera vez al Padrón Catastral.

La hipótesis normativa que requiere también la asignación

48. Ibidem., p. 91

de un nuevo valor catastral, y que no se encuentra prevista en la Ley de Catastro, lo es la concerniente a los casos de traslación de dominio, la cual está prevista en la Ley de Hacienda Municipal, siendo desde luego criticable este enunciativo legal, ya que al tratarse de normas de aplicación estricta, cada vez que se opere sobre el inmueble un acto traslativo de dominio, indefectiblemente se tendrá que asignar un nuevo valor, sin que se diga el porcentaje, y precisamente su crítica estriba en que si en un lapso de cinco meses el inmueble fue sujeto de cinco operaciones traslativas de dominio, de igual manera tendrán que surgir otros tantos valores, conllevando a una serie de engorrosos trámites y adecuaciones administrativas.

En síntesis, puede afirmarse que cada día se hace más imperante la necesidad de contar con la participación de los propietarios y poseedores de inmuebles para su incorporación y actualización en el Padrón Catastral, toda vez que el movimiento sobre la propiedad inmobiliaria se acrecienta en muchas zonas del territorio del Estado en forma despavorida, sin que se descuide también esta actividad de parte de los Ayuntamientos del Estado, por ser los beneficiarios directos de los gravámenes a la propiedad raíz, mismos que deben asumir responsablemente esta tarea, buscando un mayor acercamiento con sus habitantes y procurando brindarles un mejor servicio público, el cual en muchos de ellos es deficiente y costoso.

Por regla general, las Autoridades en materia de Catastro no deben cobrar la práctica de avalúos técnicos "de campo", -- cuando éstos han sido ordenados por la Procuraduría Fiscal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Juez de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito e inclusive por la Suprema Corte de Justicia, en cumplimiento a una determinada Resolución o Sentencia pronunciada con motivo de la interposición de algún medio de defensa.

El caso contrario ocurre cuando a petición de parte interesada se solicita la práctica de un avalúo técnico en determinado inmueble, ya que ante este supuesto se configura "La contraprestación requerida por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de servicios",⁴⁹ y si bien es cierto que el objetivo primordial de las Autoridades en materia de Catastro lo es la determinación del valor catastral para efectos de pago del impuesto predial, también lo es que cuando dichos servicios son requeridos a petición de parte interesada, se debe proceder al cobro de los derechos respectivos.

A falta de una disposición normativa que rija el pago de los derechos generados por la práctica de un avalúo técnico, dentro de la propia Ley de Catastro o su Reglamento - que hasta la fecha no existe este último - se debe aplicar supletoriamente la tarifa establecida en el Artículo 39, Fracción VII, Capítulo Segundo de la Ley de Hacienda Estatal, que bajo el rubro denominado "De los Derechos por Servicios Prestados por las Autoridades Fiscales", prevé su cobro por concepto de "Práctica de avalúos periciales realizados por perito designado por la Secretaría de Finanzas, a solicitud del interesado . . .", cuyo pago va de 3 a más de 6 días de salario mínimo de la zona económica que corresponda, de acuerdo al valor del inmueble.⁵⁰

Antes del año de 1987, el denominado Instituto Catastral del Estado, anteriormente conocido como Dirección General de Catastro, tenía adscripción a la Secretaría de Finanzas, razón por la cual se habían establecido este tipo de derechos para la presentación de servicios al particular por concepto de ava

49. Ibid., p. 155.

50. Ibidem, pp. 237-238.

lúos periciales, lo que en estricto derecho ya no debe ser -- aplicable por ya no estar considerado el referido Instituto - como "Autoridad Fiscal Estatal", por lo que tiene mayor impor- tancia la elaboración de los Aranceles que tiendan a determi- nar claramente el monto a pagar por la práctica de avalúos -- técnicos, así como también por la práctica de un apeo y des- linde administrativo o por la verificación o rectificación de linderos, toda vez que no existe ningún fundamento para estos últimos supuestos, y un gran número de personas en el Estado- requieren de ellos.

Sirve de apoyo a nuestro anterior señalamiento, lo ex-- puesto por Acosta Romero, en su obra denominada " Teoría Ge- neral del Derecho Administrativo ", cuando afirma que "Los - sistemas conforme a los cuales se puede satisfacer la necesi- dad colectiva básica son los modos o procedimientos a través- de los cuales se realiza la actividad estatal o particular -- destinada a cumplir la necesidad. Los sistemas varían según - el grado de evolución de los Estados, y el régimen de organi- zación política que tengan; en este aspecto el horizonte es - muy amplio, ya desde el clásico estado liberal del laissez -- faire, laissez passer, hasta el socialista soviético donde to- da actividad destinada a satisfacer necesidades colectivas es tá en manos del Estado".

" Se han considerado cuatro sistemas: el del Estado libe- ral, que deja a la iniciativa privada el establecimiento y ex- plotación de los servicios públicos; el de concesión de los - mismos a los particulares; el de economía mixta o empresas de participación estatal; y el de la intervención absoluta del - Estado en los servicios públicos. En la etapa actual del desa- rrollo de nuestro país existe la tendencia hacia la prestación de servicios básicos y fundamentales, por parte del po - - -

der público y a que la Administración intervenga en una gama - muy variada de otros servicios públicos, a través de las empresas de participación estatal, pues se considera que de esta última manera el Estado cuenta con los elementos técnicos y con la gestión financiera y de negocios de una empresa privada, -- además de que los beneficios que puedan producir la explotación del servicio, no acrecerán patrimonios privados, sino será un factor más de aprovechamiento de la riqueza pública, en fines de interés general". 51

Además de esta referencia tan importante para nuestro estudio, no debe pasarse por alto que la fracción VII del Artículo 62 de la Ley de Catastro indica que: "El patrimonio propio del Instituto Catastral del Estado de México, estará constituido: VII.- Con la percepción de las cuotas que obtengan por el dictamen en avalúos inmobiliarios que, a solicitud de toda persona física o moral pública, o privada, practique para los efectos que la presente Ley señala; . . ." 52

51. Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo (6ª ed.; México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., c. 1984) pp. 507-508
52. México (Estado), Prontuario, p. 93.

2.4 Aspectos Multifinancieros del Padrón Catastral.

La función pública debe caracterizarse sin duda alguna -- por la eficacia y la eficiencia en cada uno de sus actos, ya sean internos o externos, y a la vez, en la superación que de los mismos se haga con el transcurso de los años. En atención a la finalidad propia que ha sido encomendada por la Administración Pública a una serie de Autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, su relación debe estar vinculada estrechamente para cumplir satisfactoriamente con sus objetivos.

Tal es el caso del denominado Instituto Catastral del Estado, que a fin de poder integrar y actualizar los bienes inmuebles al Padrón Catastral, requiere de una serie de datos e informes que básicamente obtiene de los particulares y del ejercicio de sus atribuciones a través de su personal respectivo. Desafortunadamente la pasividad del particular ante el incumplimiento de diversas obligaciones en materia administrativa, han generado un serio retraso en los registros y controles gubernamentales en relación a algunas actividades de las que debe ser partícipe la administración pública.

Por esta razón, el legislador ha establecido en varios ordenamientos legales la interrelación entre diversas Unidades Administrativas con el firme propósito de subsanar la deficiencia de los particulares en el cumplimiento de las referidas obligaciones, como lo son la de manifestar los cambios que sufra el inmueble de su propiedad o posesión, inscribir su predio en el Padrón Catastral, presentar manifestaciones de operaciones traslativas de dominio, reportar las fusiones, subdivisiones o relotificaciones de sus predios, entre otros.⁵³

53. Ibid. p. 89

En materia de Catastro, se obliga a las autoridades estatales y municipales que otorguen licencias de uso de suelo, de construcción, reconstrucción, ampliación o demolición, a requerir del solicitante la certificación de clave y valor catastral del inmueble respectivo, debiendo remitir a la vez una relación mensual de las licencias que hayan otorgado en ese período.⁵⁴

Desafortunadamente esta serie de obligaciones, como en muchos otros casos, son letra muerta, debido a la negligencia y apatía de los titulares de las dependencias obligadas, que lejos de contribuir a una mejor administración pública, empeoran su situación, en perjuicio de los intereses colectivos que claman por contar con ágiles y rápidos procedimientos en la prestación de servicios públicos.

Si bien es cierto que los registros del Padrón Catastral, identificados mediante una clave, permiten obtener y archivar un gran número de información relativa a cada bien inmueble, - como ya se constató en el subtítulo anteriormente tratado, también lo es que tal información no debe permanecer estática, si no diversificar su uso hacia otros renglones de la administración Pública Federal, Estatal y Municipal, en lo que se ha denominado los aspectos multifinalitarios del Padrón Catastral.

Por ejemplo, en el multicitado Padrón Catastral se elaboran y registran un sinnúmero de planos generales e individuales de las áreas edificadas y no edificadas del territorio estatal, mismos que pueden ser aprovechados por la Junta Local de caminos para la ejecución de obras públicas concernientes a calles o avenidas, e inclusive carreteras vecinales, con lo que se originaría un gran ahorro económico en la ejecución de-

54. Ibidem.

tales obras.

La asignación de la clave catastral a cada inmueble que se incorpora a los registros catastrales, permite conocer con exactitud el lugar de ubicación del mismo, con lo que se facilitarí a las autoridades municipales la autorización y uso de los registros de suministro de agua potable, ya que con la misma clave se controlaría no sólo este aspecto, sino también los controles de pago y cualquier otra documentación que expida el Municipio sobre el usuario de este servicio público.

Con la misma clave se permitiría de igual manera su uso en la determinación de otros impuestos y derechos municipales, como lo son el de traslación de dominio y otras operaciones -- con bienes inmuebles, sobre fraccionamientos, sobre anuncios, sobre uso de agua de pozos artesianos, por certificaciones, -- por obras públicas; restándole únicamente a la autoridad municipal una eficiente administración y absoluto control de estos gravámenes a través de un sistema único por conducto de la mencionada clave catastral.

Al realizarse o proyectarse la ejecución de algunas otras obras públicas, como lo sería por ejemplo la pavimentación de calles o avenidas, permitiría que la derrama establecida en la Ley de Cooperaciones para Obras Públicas del Estado, sea aplicada en forma proporcional y equitativa, dado que al existir en el Padrón Catastral los planos generales del territorio del Estado, como ya lo mencioné en párrafos anteriores, en lo relativo a las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, se contempla el lugar de ejecución de las obras con suma amplitud y sobre el mismo se pueden realizar los proyectos necesarios para el logro de tal fin.

No debe pasar desapercibido de igual manera el aspecto estadístico del Padrón Catastral, ya que ello permite o permitirá en un determinado período saber cuántos son los bienes inmuebles que tienen construcción y cuántos no, para que en este entendido se programen gastos de índole municipal y esta tal por la prestación de servicios públicos, pudiéndose determinar además el ingreso promedio per cápita en una determinada zona, y a la vez la posible aplicación de estímulos o de mayores gravámenes a la propiedad raíz en tal o cual zona catastral.

El Registro Público de la Propiedad también puede allegarse la información contenida en el Padrón Catastral mediante la pluriclitada clave catastral, pues si bien es cierto que para los particulares no es obligatorio acudir al Registro Público para inscribir la propiedad de sus inmuebles, también lo es que mediante la posesión de ellos se puede llevar a cabo el proceso de Inmatriculación administrativa previsto en el propio Código Civil, siendo importante para este caso los antecedentes del inmueble y como es obligación de los propietarios o poseedores de inmuebles registrarlos en el Padrón Catastral, podrá constatarse en forma fidedigna en sus controles si efectivamente al promovente le asiste la razón para ejercer su petición, o si bien, trata de sorprender de mala fé los derechos posesorios de un tercero.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, el criterio vertido por María Guadalupe Zorrilla Bernal, en su ponencia sustentada en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, en vista de la Convocatoria a la Consulta Popular para la Reforma Municipal, y que reafirma tal postura, por lo que se transcribe parte de la misma en los términos que a continuación se precisan:

"Con el objeto de que los municipios estén en la posibilidad de tomar una decisión objetiva para asumir las funciones - catastrales, dada la complejidad que el mismo representa estimamos como estrictamente necesaria la elaboración de un diagnóstico que les permita desarrollar un estudio de costo beneficio donde se tomen en cuenta datos esenciales, tales como: costo administrativo en su implementación, número de predios registrados por municipios, importe del impuesto predial que representan, porcentajes de recaudación, grado de avance técnico de las funciones catastrales y costo de los trabajos catastrales programados, entre otros".

"Es incuestionable que por sus condiciones económicas, la gran mayoría de los municipios del país no cuentan actualmente con la capacidad administrativa, humana y técnica necesaria para asumir las funciones catastrales, y es por ello que el Estado está consciente de la necesidad de conservar el catastro - igualmente para fines fiscales para poder apoyarlos técnicamente en esta función. Dados sus propósitos multifinancieros - resulta conveniente no fraccionar el catastro, entregando la parte correspondiente a cada una de las circunscripciones territoriales del municipio, además de que por las implicaciones en cuanto a su costo y la obligación de determinar políticas - por parte de los ejecutivos estatales en cuanto a la valuación territorial es recomendable que su normatividad se conserve a nivel estatal y sirva para prestar servicios tanto a los municipios como al propio gobierno del estado e inclusive al gobierno federal, con las diversas ventajas que ello implica."⁵⁵

55. Secretaría de Gobierno. Consulta Popular para la Reforma Municipal, Memoria 1. Bases de Coordinación entre los Gobiernos Municipales, - Estatal y Federal: edición oficial (México, D.F. : Talleres Gráficos de la Nación, 1984) pp. 410-416.

CAPITULO TERCERO

INTERVENCION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA DETERMINACION DE LOS VALORES UNITARIOS DE SUELO Y DE CONSTRUCCION

CAPITULO TERCERO

INTERVENCION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA DETERMINACION DE LOS VALORES UNITARIOS DE SUELO Y DE CONSTRUCCION

3.1 Atribuciones y obligaciones de los Ayuntamientos en la actividad catastral. Su importancia.

Al establecerse en la reforma del Artículo 115 Constitucional del año de 1983, que los Municipios se encargarían de la administración y rendimientos de la propiedad raíz, se hizo necesaria la adecuación de los ordenamientos hacendarios de las Entidades Federativas al nuevo espíritu del legislador, en lo relativo al aprovechamiento de los tributos derivados de la propiedad o posesión de inmuebles, ya que en su mayoría, los gobiernos estatales eran los titulares de dichos gravámenes.

Acorde con este mandato constitucional, a partir del año de 1984 se procedió por parte de la legislatura del Estado de México a implantar las adecuaciones pertinentes a los ordenamientos de índole hacendaria en materia de tributos a la propiedad raíz, incorporándose a la Ley de Hacienda Municipal y a la Ley de Ingresos de los Municipios, el rubro relativo al impuesto predial, así como el concerniente al impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.

La efervescencia legislativa de ese año propició la elaboración de un ordenamiento jurídico que estableciera las formas y procedimientos, conforme a los cuales, se debería fijar el valor base de los inmuebles dentro del territorio del Estado y procurar, en la medida de lo posible, ir adecuando los valores de aquéllos que en forma tan desproporcionada se habían venido fijando hasta entonces, dando como resultado la creación

y consecuentemente, con la publicación de una nueva Ley de Catastro en el mes de diciembre de 1985.

Effmera fue la duración de este ordenamiento legal, ya -- que sólo estuvo en vigor durante el año de 1986, pero que sin embargo sirvió de base para la elaboración de otra Ley de Catastro, que es la que actualmente rige, y cuya vigencia se inició a partir del día 19 de enero de 1987, y que entre otros aspectos de suma importancia, marca la intervención de los Ayuntamientos del Estado en las actividades catastrales.

Si bien es cierto que existe una marcada heterogeneidad -- entre los 121 Ayuntamientos del Estado de México, por aspectos financieros, culturales, de ubicación, producción y extensión territorial, entre otros, también lo es que ninguno de ellos debe hacer caso omiso de su intervención en las tareas catastrales, ya que por múltiples -- fines, sobre todo de orden y planeación en los asentamientos humanos, se hace necesario asumir de parte de ellos con entera responsabilidad, las obligaciones y atribuciones que se les marcan en la actual Ley de Catastro.

Dentro de esta serie de obligaciones, se pueden citar las siguientes: requerir del solicitante la certificación de clave y valor catastral en la expedición de licencias de uso de suelo, de construcción, reconstrucción, -- ampliación y demolición; así como enviar mensualmente a la Dirección General del Instituto Catastral, una relación de las licencias otorgadas en el período respectivo; informar a esta última dependencia la realización de actividades relativas a la construcción de obras para el desarrollo urbano y la vivienda; y enviar a la misma todos los datos, documentos o informes que sean necesarios para integrar y actualizar los registros catastrales.⁵⁶

56. México (Estado), Prontuario, p. 89.

Por lo que respecta a las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos en materia de catastro, se pueden mencionar las siguientes: asignar claves catastrales, elaborar y mantener actualizada la cartografía catastral, inscribir los bienes inmuebles al Padrón Catastral y mantenerlo actualizado, solicitar a las Dependencias y Organismos Auxiliares Estatales y Municipales y de los propios particulares, los datos, informes o documentos que sean necesarios para integrar y actualizar el Padrón Catastral; determinar los valores catastrales de los inmuebles, imponer multas; aprobar la zonificación catastral y los valores unitarios de suelo y de construcción.⁵⁷

Si bien es cierto que en la actualidad la intervención de los Ayuntamientos en los procesos catastrales es mínima, también lo es que su importancia estriba en hacer llegar al Instituto Catastral el mayor número de informes y documentos de que tenga conocimiento para que se actualicen o incorporen al Padrón Catastral un mayor número de inmuebles, puesto que ello redundaría en un beneficio al propio Municipio, aunque éste parezca minúsculo a simple vista.

El hecho de que los Ayuntamientos del Estado otorguen licencias y prórrogas de ellas para la ejecución de algunas obras de importancia para los particulares, obliga estrictamente a los mismos para que cumplan con los supuestos jurídicos establecidos en la propia Ley de Catastro, debiendo remitir al citado Instituto Catastral una relación mensual de tales licencias, sin embargo en la práctica sucede lo contrario, causando con ello serios retrasos en la actualización de predios al Padrón Catastral.

57. Ibid., pp. 86 - 87

Si se instalara en cada Municipio una oficina de Catastro Municipal, a ella acudirían los particulares para que se incorporara o actualizara su inmueble en el citado Padrón Catastral, ya que al constituirse como un órgano receptor de informes y documentos en materia inmobiliaria, coadyuvaría en grado máximo al cumplimiento de uno de los objetivos del Catastro, y a la vez propiciaría el inicio de un verdadero Catastro Municipal, como organismo auxiliar del Instituto Catastral en el cumplimiento de sus fines, ya que de esta manera se marcaría el inicio para que se les vaya dejando en aptitud de ejercer algunas de las funciones que la propia ley de la materia les marca y que ya han quedado precisadas en el presente estudio.

Ahora bien y como ya se precisó en un inicio, resulta difícil que estas atribuciones que tienen conferidas los Ayuntamientos del Estado las puedan asumir inmediatamente, ello no sería posible en la gran mayoría de Municipios, en virtud de que no cuentan con oficinas apropiadas, ni personal técnico especializado, y aún más, con la infraestructura adecuada para dedicarse enteramente a satisfacer la incorporación y actualización de inmuebles al Padrón Catastral.

Además de ello, es necesario tomar en cuenta que el Instituto Catastral del Estado de México cuenta en la actualidad -- con todos los registros inherentes al Padrón Catastral, así como con el personal especializado, lo que hace difícil que en corto plazo se avoquen al ejercicio de las funciones anteriormente citadas, por lo que es de sugerirse una completa y exacta coordinación entre el citado Instituto con los Municipios del Estado para que al paso del tiempo, efectivamente se cuente con un Catastro Municipal que tenga como propósito fortalecer el Padrón Catastral Estatal, y no que negativamente sirva para dividir los intereses del Estado y de los Municipios.

3.2. Los Valores Unitarios de Suelo y de Construcción. Determinación y Fijación.

Uno de los elementos de mayor importancia y relevancia - para la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles, es el relativo a la fijación de los valores unitarios - tanto de suelo como de construcción, mismo que en la realización de los trabajos catastrales de valuación o de revaluación, juegan un papel muy importante en el aspecto tributario de la propiedad raíz.

La Fracción VII del Artículo 5 de la Ley de Catastro en vigor señala que los valores unitarios de suelo son los determinados para el suelo por unidad de superficie en cada sector catastral; en tanto que para los valores unitarios de construcción indica que son los determinados para las distintas clasificaciones de construcción por unidad de superficie o de volumen.

Al considerar la unidad de superficie, que es el m^2 , se observa que es acertado el criterio seguido por el legislador para obtener el valor real de cada terreno y de cada construcción, razón por la que estoy de acuerdo en que se siga aplicando este sistema en virtud de que ello permitirá saber con precisión el número de metros cuadrados de que consta un determinado terreno, y a la vez, el número de metros cuadrados de que consta una determinada construcción.

A sabiendas del dato anteriormente descrito, se precisa que el técnico en la materia proceda a recabar otra serie de elementos que habrán de influir en el valor definitivo del suelo y de la construcción, acorde a lo especificado en los Artículos 16 a 19 de la Ley en cita, precisándose a conti-

nuación algunos de estos elementos o características en la -
determinación de los valores unitarios de suelo, tales como:--
edad del sector, características de los servicios públicos, es
tado y tipo de desarrollo urbano, índice socioeconómico de los
habitantes, usos y destinos del bien inmueble, entre otras.

Por lo que toca a las características básicas en la deter
minación de los valores unitarios de construcción, se especifican: el uso
de la construcción, - habitacional, industrial, comercial o mixta - el cos
to de la mano de obra empleada, factores que no son los únicos
de que se vale el perito valuador para llegar al valor "real"-
del suelo y de la construcción.⁵⁸

La conformación topográfica del suelo, que principalmente
estriba en cualidades de regularidad del terreno, que por lo -
general es el que presenta una superficie plana, o bien, de características
irregulares, como de rugosidad, - con diversos promontorios naturales,--
inclinación, humedad y desniveles, permite también info
riormente a un terreno que presenta éstas últimas indicaciones,
y mayormente a uno que es de características regulares.

En lo que respecta a los inmuebles ubicados en zonas que
cuentan con todos los servicios públicos municipales, como ca
lles pavimentadas, suministros de agua potable, conexión de al
cantarillado, instalación y suministro de energía eléctrica, también el pe
rito valuador toma en consideración este tipo de circunstancias
para acercarse lo más posible al valor particular de cada pre
dio, acorde con sus características reales. Situación similar --
ocurre con los inmuebles "ahogados", es decir sin salida en --
ninguno de su lados por estar junto a diversos - - -

58. Ibidem, p. 87

predios que lo circundan; con predios en esquina; con dos - -
"frentes"; o con poca superficie en el frente.

Tratándose de las construcciones sucede algo parecido, en vista de que se toma en cuenta, aparte de los elementos ya precisados; el tiempo de edificación, su grado de conservación, -- sus acabados, el número de niveles, el número de construcciones en el inmueble y su interrelación de uso y destino, aspecto que tiende a demostrar efectivamente la proporcionalidad y equidad en la determinación de los valores catastrales.

Indudablemente que el aspecto de la construcción es más - difícil en cuanto a su determinación, ya que existen un sinnúmero de edificaciones tan distintas que a simple vista se pensaría que es imposible valuar en lo particular cada una de - - ellas, sin embargo, se ha procedido en el Instituto Catastral del Estado a elaborar una serie de "clasificaciones" de las -- construcciones, lo que permite "encajonar" una determinada edificación a un tipo de ellas por las características similares que se desprenden de una y otra, distinguiéndose las relativas a tipos habitacionales: social progresivo, interés social, popular antiguo, popular reciente, medio antiguo, medio reciente, residencial unifamiliar o multifamiliar; comercial: básico, general, especializado; e industrial: bajo, medio, alto.

En este entendido, y al proceder la autoridad en materia de Catastro a determinar el valor catastral de cada inmueble, - se vé precisada a fijar por separado el valor del suelo y el - valor de cada construcción, ya que sería inequitativo que a to dos los inmuebles ubicados en el territorio del Estado se les fijara un solo valor, y al propio tiempo se hiciera lo mismo - con las construcciones edificadas sobre algunos de ellos.

Dentro de los supuestos normativos de la Ley de Catastro, en lo relativo a la determinación de los valores unitarios de suelo y de construcción, el Artículo 14 señala que en forma -- anual se debe proceder a su aprobación, tanto por los Ayunta-- mientos como por el Instituto Catastral del Estado, de confor-- midad al procedimiento establecido en el numeral 20 del ordena-- miento legal en cita. 59

La explicación del porqué anualmente se debe proceder a -- la aprobación anual de dichos valores, estriba en primer lugar en el vencimiento de la vigencia del Valor Catastral, mismo -- que es de dos años para los inmuebles ubicados en áreas urba-- nas y urbanizables y de tres años en áreas no urbanizables, y en segundo término al surgimiento de todas y cada una de las -- hipótesis relativas a la valuación y revaluación de inmuebles contempladas en los Artículos 47 y 48 del referido ordenamien-- to legal, así como la correspondiente a los casos de trasla-- ción de dominio.

Esto es, si en el año de 1986, exactamente el 2 de enero de dicho año se emite y notifica una Resolución de Valor Catastral sobre determinado inmueble, será hasta el día 2 de enero de 1988 en que pierda su vigencia, pero si el mismo inmueble -- en el mes de marzo de 1987 se amplía en sus construcciones, de acuerdo a lo previsto en la Fracción III del Artículo 48 de la Ley de Catastro, será sujeto de revaluación, y si se pensara -- exclusivamente en las "revaluaciones" generales de cada dos -- años, escaparía desde luego al principio de equidad y propor-- cionalidad ya mencionado, porque el valor unitario se aplica-- ría por igual en esos dos años, sin tomar en cuenta la plusva-- lía de que es objeto, razón por la cual se hace necesaria la -- aprobación anual de los referidos valores.

59. Ibid.

No obstante que se encuentra prevista como regla general la aprobación de los valores unitarios de suelo y de construcción de parte de los Ayuntamientos y del Instituto Catastral, el numeral 21 de la Ley que se enuncia, prevé la excepción de dicha regla general, en el sentido de facultar al Titular de la Dirección General del Instituto Catastral a fijar provisionalmente valores unitarios, debiendo tomar como base esencialmente para ello los aprobados para algún sector catastral con características similares.

Tal es la pretensión del legislador en adecuarse lo más cercano posible al principio constitucional de equidad y proporcionalidad que, acorde con lo expuesto, hace referencia de igual forma a las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, entendiéndose por las primeras, las constituidas por zonas edificadas total o parcialmente y en donde existen servicios mínimos esenciales; por las segundas, las que por disposición de la autoridad, se reservan para el futuro crecimiento de los centros de población; y finalmente, por las terceras, las que por disposición de la Ley o de la Autoridad no serán dotadas de servicios. ⁶⁰

Con las apuntadas referencias, se observa claramente que la intención del legislador es la de dejar bien precisado el procedimiento y la forma de determinación de los valores unitarios de suelo y de construcción, a fin de que los particulares conozcan los elementos que han sido tomados en cuenta para una justa imposición tributaria, lo cual se lograría plenamente si se llega a la publicación de los citados valores en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado.

60. Ibidem, p. 347.

Por lo que toca al anterior párrafo, es de notarse que la determinación de los valores unitarios implica un procedimiento con diversas etapas, a saber: 1.- En forma conjunta, los Ayuntamientos y la Dirección General del Instituto Catastral elaboran los respectivos proyectos; 2.- La Dirección General en mención se encarga de darle la forma debida a tales propuestas y los somete a los Ayuntamientos para su aprobación; 3.- Aprobados por los Ayuntamientos los proyectos respectivos, se devuelven a la Dirección General, si no lo hacen, se tienen por aprobados después de 15 días hábiles a partir de la fecha de entrega-recepción; 4.- El Director General lo somete al Consejo Directivo, para que éste ordene su publicación en la "Gaceta del Gobierno" del Estado. ⁶¹

Una vez publicados los valores, corresponde a las autoridades en materia de Catastro proceder a su aplicación, misma que ha de llevarse a cabo con estricto apego a los lineamientos técnicos establecidos por las mismas, y en base a las características cuantitativas y cualitativas de cada bien inmueble, a fin de que en la medida de lo posible se eliminen los "valores fiscales" y se utilicen exclusivamente los valores catastrales por otorgar seguridad jurídica a sus propietarios o poseedores en cuanto a su determinación.

61. Ibid., p. 88.

3.3 El Criterio de Zonificación Catastral.

En la Ley de la materia se precisa que la Zonificación Catastral es "la demarcación del territorio del Estado en Zonas, colonias y sectores catastrales, de acuerdo a las características señaladas en esta Ley y en los instructivos aplicables", - refiriéndose a las Zonas Catastrales como "las áreas en las -- que se divide el territorio de los Municipios del Estado", por Colonia Catastral como "la delimitación de las áreas comprendidas de una Zona Catastral con características similares en - - cuanto a usos de suelo, servicios públicos, y su calidad, edad, estado y tipo de desarrollo urbano, densidad de población, tipo y calidad de las construcciones e índices socioeconómicos", y por Sector Catastral, " la delimitación de las áreas comprendidas en una Colonia Catastral, que presentan características específicas similares, respecto a los mismos conceptos a que - se refiere la fracción anterior".⁶²

De lo anteriormente expuesto puede observarse que el criterio del legislador al llevar a cabo esta división del territorio estatal, obedeció primordialmente al respeto de la "autonomía" hacendaria de cada Municipio, ya que exclusivamente éstos pueden ejercer en su ámbito territorial las facultades que les fueron concedidas a través de la fracción IV del Artículo 115 Constitucional en lo relativo a la recaudación de los impuestos sobre la propiedad raíz.

De manera similar al criterio utilizado para conceptualizar una división territorial de la Nación en Federación, Estados y Municipios, de igual forma se procedió con el territorio Estatal y Municipal en materia de Catastro, siendo en opinión-

62. Ibidem, p. 85

personal aceptable esta separación, pues permite "captar" o "integrar" hasta un muy reducido número de colonias y sectores catastrales con características similares, cuyos valores serán muy parecidos, lo que resulta o debe resultar más satisfactorio para el particular, en virtud de la homogeneidad que tiende a prevalecer en diversas áreas del Municipio en cuanto a la garantía de seguridad jurídica que tiene en su favor en nuestro estado de derecho.

En los registros que aparecen en el Padrón Catastral, es común que el identificador predilecto de toda la información de un determinado inmueble se maneje a través de lo que se conoce con el nombre de Clave Catastral, cuyo sustento jurídico se encuentra precisado en el Artículo 24 que indica: "Al inscribir un inmueble en el Padrón Catastral, se le asignará una Clave Catastral, la que se integrará con el número de Municipio, de zona catastral, de manzana y de lote. En caso de condominios, se agregará el número de edificio y de la unidad condominal. Cada uno de los departamentos, despachos, viviendas o locales, se inscribirán por separado en el Padrón con diferente Clave Catastral".⁶³

A cada uno de los 121 Municipios en que se divide el territorio del Estado de México se le han asignado tres dígitos, es decir del Nº 001 al Nº 121, identificándose con ello el Municipio al que pertenece determinado bien inmueble, en seguida se dispone de otros dos dígitos para la zona catastral, otros tres más para el número de manzana y finalmente de otros dos para el número de lote, lo que significa que por regla general la clave catastral estará compuesta de diez dígitos.

63. Ibid., pp. 88-89.

Si se ejemplifica la anterior descripción, se tendrá:

Municipio	Zona Catastral	Hanzana	Lote
(Lerma)			
038	01	018	06

Nombre del Propietario	:	Ernestina Farías de Manino
Ubicación del inmueble	:	Carretera México-Toluca, Km. 48+000 Lerma, Méx.
Valor del Terreno	:	\$ 1'178,478.00
Valor de la Construcción	:	\$ 17'303,555.00
Valor Catastral	:	\$ 18'482,033.00
Superficie del terreno	:	597 m ²
Régimen de propiedad	:	Privada

La excepción a esta regla general se refiere a los predios construidos bajo el régimen de propiedad condominal, a los que además de integrarse su clave catastral con diez dígitos, se les agregan otros seis, de la manera siguiente: dos para el número del edificio y cuatro para la unidad condominal, como enseguida se expone:

Municipio	Zona Catastral	Hanzana	Lote	Edificio	U. Condominal
(Tultitlán)					
008	12	360	02	01	0001

Nombre del propietario : Krimilda Bracchini Castrejón
Ubicación del inmueble : Av. San Antonio N^o 8.
 Tultitlán, Méx.
Valor del terreno : \$ 7'040,990.00
Valor de la Construcción : \$ 22'686,251.00
Valor Catastral : \$ 29'727,242.00
Superficie del terreno : 1,058 m²
Régimen de propiedad : Condominal

En relación a los antecedentes históricos de la determinación de una zonificación catastral, se encontró que exclusivamente hasta la Ley de Catastro, vigente del 1^o de enero al 31 de diciembre de 1986, se precisó por primera vez un criterio para su determinación, sin embargo, puede citarse que un aspecto reminiscente de esta cuestión lo constituye la atribución que tenía el Titular del Ejecutivo del Estado de: "Designar -- por Distritos y entre ellos por Municipios el orden en que deba llevarse a cabo el avalúo y catastración de todos los predios ubicados en sus respectivas circunscripciones", tal como se aprecia del contenido de la fracción I, Artículo 15, de la Ley sobre los procedimientos del Catastro, aforo y valorización de la propiedad territorial, vigente a partir del 1^o de enero de 1951, hasta el 31 de diciembre de 1970.⁶⁴

Este criterio de zonificación catastral permite a las autoridades en materia de Catastro, la realización de estudios relativos a las características del suelo y de las construcciones sobre ellos levantadas, para precisar en consecuencia ciertas áreas con aspectos homogéneos, verbigracia, la determina-

64. México (Estado), Prontuario, p. 111

ción de una colonia o fraccionamiento de tipo residencial, cuyos terrenos por lo general son planos, con edificaciones de buena calidad, al igual que sus acabados, lo cual permite diferenciarla perfectamente de una colonia de tipo popular, o de un fraccionamiento de este tipo, ya que en estos dos últimos casos existe gran variación en las dimensiones y conformaciones topográficas del terreno, así como de sus construcciones, que en la mayoría de los casos están sin concluir o con acabados de escasa calidad.

Por lo que respecta a la determinación de la zonificación catastral del territorio estatal, las autoridades en materia de Catastro tienen que llevar a cabo el mismo procedimiento que se sigue para la determinación de los valores unitarios de suelo y de construcción a que me he referido en el anterior punto de este estudio.

La actividad de los Ayuntamientos en este renglón es vital para una exacta y correcta zonificación catastral, ya que su intervención no estriba únicamente en el aspecto formal de las propuestas, sino que éstas se hagan con un profundo estudio del territorio de cada Municipio, y que obligadamente deban saber sus representantes, toda vez que si sucede lo contrario, los valores asignados atentarán contra los intereses patrimoniales de los contribuyentes, si es que su fijación es alta, o bien, atentar en contra de los intereses de su hacienda pública si los valores fijados son muy inferiores a los valores comerciales que prevalezcan al momento de su formulación.

3.4. La aprobación de los Valores Unitarios por parte de los Ayuntamientos. ---

Al abordar en algunos puntos precedentes la forma, o mejor dicho, el procedimiento para la aprobación de los Valores Unitarios de suelo y de construcción, no se mencionó la problemática que en la práctica resulta la secuela misma de tal aprobación, ya que se consideró oportuno tratarlo separadamente a fin de proponer algunas posibles soluciones al respecto.

La fracción I del Artículo 20 de la Ley de Catastro especifica que: "La Dirección General del Instituto conjuntamente con los Ayuntamientos, elaborarán los proyectos de zonificación catastral y de valores unitarios de suelo y de construcción". Sobre el particular se han derivado los siguientes inconvenientes para los Ayuntamientos, a saber:

a) Falta de personal debidamente capacitado en aspectos de determinación de Valores Unitarios.- Resulta muy frecuente encontrar que casi la totalidad de los Municipios del Estado no se han preocupado por capacitar debidamente al personal que asume la responsabilidad de proponer los valores unitarios de suelo, tarea que en sí no es nada fácil, ya que además de contar con conocimientos de topografía y de cartografía, deben añadirse los de valuación de inmuebles, tanto en suelo como en construcción, razón por la cual debe existir o crearse un programa permanente de capacitación y actualización entre el Instituto Catastral del Estado y los Ayuntamientos del Estado de México.

Si bien es cierto que la finalidad de proceder a la elaboración conjunta de los proyectos de zonificación catastral y de valores unitarios entre el Instituto Catastral del Estado -

y los Ayuntamientos, es para que el citado Instituto señale -- los lineamientos a seguir, también lo es que la capacidad humana del personal que tiene adscrito, es insuficiente para estar al pendiente del desarrollo de las actividades que en este renglón están obligados a asumir los ayuntamientos.

Considero que la principal ventaja para las Autoridades Municipales, al contar con el personal adecuadamente capacitado en aspectos catastrales, consiste en poder obtener un mayor número de ingresos por gravámenes relativos a la propiedad -- raíz, toda vez que en la actualidad existe un gran número de personas que han omitido el pago por este concepto, sobre todo del impuesto predial, en cuya virtud se hace más notoria la importancia que reviste la mencionada capacitación.

b) Relaciones de trabajo del personal capacitado.- Aspecto muy común dentro de la Administración Pública es el relativo a los cargos de confianza que se otorgan a determinado -- personal, es decir, "al equipo" que se va o ha ido formando -- dentro de algunas unidades administrativas del sector público y cuyo recorrido por las mismas es por lo general por un determinado número de personas con ideas o características afines -- en diversos aspectos.

Sucede que al implantarse el "sistema permanente" de capacitación al personal propuesto por los Ayuntamientos, éstos se vean en la necesidad de abandonar, suspender, o dar por terminada su relación laboral con el Ayuntamiento respectivo por diversas causas, siendo la más común, la salida del Presidente -- Municipal al término de su gestión.

Es precisamente este último señalamiento el que me parece el más adecuado de mencionar, ya que es un serio problema el iniciar y dar seguimiento a las propuestas de zonificación catastral y de valores unitarios con personal que tiene escasos conocimientos en materia de catastro, puesto que los datos cartográficos, topográficos o estadísticos que vayan formando parte del Catastro Municipal, se quedarían en el olvido.

La sugerencia al respecto es que el personal de "base" o sindicalizado esté en aptitud de tomar los cursos de capacitación, a fin de que su estancia, por presumirse más duradera, servirá para que las "nuevas" gestiones administrativas encuentren personal suficientemente capacitado en cuestiones catastrales.

c) Falta de equipo y de material necesario en la investigación de los valores unitarios. Cerca de unos ocho Municipios en todo el Estado (Toluca, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Texcoco, La Paz y Atlacomulco) son los que están en aptitud de poder realizar fácilmente la investigación de los valores unitarios, en tanto que los restantes se encuentran en serias dificultades para ello.

El equipo requerido consiste en teodolitos y distanciómetros, y el material que se utiliza es por lo general de cartografía, fotografía aérea, investigación de valores comerciales, costos de la mano de obra, y costo de materiales y de prestación de servicios públicos.

Si se considera que únicamente 8 de los 121 Municipios del Estado de México son los que están en aptitud de proceder a la investigación y propuesta de sus valores unitarios, se hace mayúscula la participación del Instituto Catastral del Esta

do de México a este respecto, puesto que en sus oficinas centrales y delegaciones se puede obtener y brindar el apoyo necesario a los Ayuntamientos para que cumplan eficazmente con esta labor y se obtengan dichos valores con la debida exactitud a fin de hacer equitativa la distribución de la carga fiscal.-

La solución que propongo a este punto es la adquisición del material necesario de parte de cada Ayuntamiento, con su respectivo resguardo e inventario, ya que el mismo impedirá de cierta forma su extravío, que con frecuencia suele suceder en perjuicio de los ingresos obtenidos por el Municipio para ---- otros fines. Esta propuesta es demasiado efectiva, pero para que opere plenamente requiere de honestidad del servidor público y responsabilidad en su manejo.

d) Falta de asignación presupuestaria en esta partida. -- Es consabido que el nivel de gobierno municipal ha sido el más afectado seriamente en sus ingresos, ya que por situaciones -- "Inexplicables" el porcentaje de ingresos de los Municipios, a nivel federal ha descendido considerablemente en los últimos -- treinta años, según lo revela un estudio realizado por la entonces Secretaría de Industria y Comercio, y por la Secretaría de Programación y Presupuesto. 65

En virtud de ello los Municipios han preferido destinar sus ingresos a otras necesidades prioritarias, como lo son --- alumbrado, pavimentación, agua potable, alcantarillado, limpia y otros servicios que definitivamente absorben una gran parte de sus partidas presupuestales.

Sin embargo sería conveniente que en el proyecto de su -- presupuesto de ingresos para el año de 1989, se contemple es--

65 El desafío Municipal. Centro Nacional de estudios municipales: edición oficial (Mexico, D.F. : Talleres Graficos de la Nacion, 1985) - p. 196.

te tipo de material y de equipo, a fin de que se avoquen directamente a la investigación de sus valores unitarios, ya que ello haría más sencilla la intervención del Instituto Catastral del Estado de México, en su elaboración conjunta.

La Fracción II del artículo en mención específica: "Los proyectos a que se refiere la fracción anterior serán remitidos por la Dirección General del Instituto a los Ayuntamientos para que, a propuesta del Consejo Directivo, procedan a su aprobación".

Se estima que la redacción de ésta y la anterior fracción, es decir la I, deben ser modificadas, ya que no se especifica que una vez que hayan sido elaborados conjuntamente por las autoridades en materia de Catastro que en esta fase intervienen, la Dirección General del Instituto sea la encargada de darle la "forma" adecuada, es decir, diseñar su "presentación" lo que considero repetitivo, ya que si a una primera fase se formulan conjuntamente, también en ese momento se pueden dar por aprobados, lo que representa otra alternativa de solución.

La modelidad que se reviste en esta segunda fase lo es la intervención del Consejo Directivo como órgano de gobierno en la administración del Instituto Catastral del Estado de México, para someter a la aprobación de los Ayuntamientos los proyectos de zonificación catastral y de valores unitarios de suelo y de construcción.

La triangulación que se dá entre los Ayuntamientos y el Consejo Directivo del Instituto Catastral del Estado de México podría quedar suprimido en su totalidad, excepto en la fase del acuerdo que aprueba o tiene por aprobados los valores unitarios ya "aprobados" por aquéllos, si se encargara directa-

mente a la Dirección General del Instituto las actividades que han sido encomendadas por ley a dicho Consejo, sin embargo, no son de las consideradas indelegables, y por tanto, sí se puede proceder a ello.

Sin lugar a dudas que el procedimiento descrito en el - - Artículo de referencia es impreciso, lo que puede derivar en una errónea interpretación acerca de la participación de los - - Ayuntamientos en la aprobación de los valores unitarios de suelo y de construcción. Considero que es innecesario que haya una repetición de ciertas actividades entre los Ayuntamientos y el Instituto Catastral, ya que no se ha encontrado una explicación satisfactoria al hecho de que después de haber participado conjuntamente dichas autoridades en los expresados trabajos, aún tengan que remitirse y regresarse recíprocamente tales proyectos.

Se sabe de antemano que la capacidad técnica de los Ayuntamientos está iniciando su desarrollo o no se tiene, por lo que se sugiere una modificación al Artículo en comento en el que se abarquen los siguientes puntos:

1.- Elaboración de la zonificación catastral entre los - - Ayuntamientos y el Instituto Catastral.

2.- Propuesta de valores unitarios de suelo y de construcción del Director General del Instituto al Consejo Directivo.

3.- Envío a los Ayuntamientos de estas propuestas para que elaboren observaciones al respecto, concediéndoles un término para ello.

4.- Concluído el término, proceder a la publicación oficial de la zonificación catastral y de los valores unitarios de suelo y de construcción.

5.- Propuesta anual del Consejo Directivo a la legislatura del Estado de un factor de actualización en valores unitarios de suelo y de construcción ya publicados.

Con esta serie de propuestas se pretende que únicamente por una o dos veces como máximo, se trabajen zonas catastrales, ya que una vez que han sido perfectamente delimitadas, es posible la asignación de los valores unitarios de suelo, los que serán independientes de los valores unitarios de construcción, los que también serán objeto de publicación por una sola vez, tanto de inmuebles de características habitacionales como industriales, comerciales y mixtas que serán obtenidas mediante un modelo que será aplicable a todas aquellas construcciones que en más de un 75% se asemejen a las cualidades de cada tipo de edificación, siéndoles aplicables con posterioridad el factor de actualización, incluso cuando cambien las características del predio, pudiéndose ahorrar inclusive papel en la emisión de Resoluciones de Valor Catastral, ya que éstas se harían exclusivamente en cambios físicos del inmueble, más no administrativos.

En la práctica se ha advertido que en muchos Municipios del Estado de México, se carece aún de la nomenclatura correspondiente de las calles, situación que demora y entorpece la publicación de los valores unitarios de suelo y de la zonificación catastral, puesto que para ambos casos es imprescindible hacer del conocimiento al particular el valor unitario de suelo en cual o tal colonia que abarca parte o la totalidad de ciertas calles, motivo por el cual no debería escatimar esfuer

zos el Instituto Catastral, para que con el apoyo decidido y entusiasta de los Ayuntamientos se subsane esta deficiencia, y se logre tener una ubicación exacta de los inmuebles en el Padrón Catastral.

CAPITULO CUARTO
VALORES CATASTRALES Y VALORES FISCALES EN LA FIJACION
DE LA BASE CONTRIBUTIVA DEL IMPUESTO PREDIAL

CAPITULO CUARTO
VALORES CATASTRALES Y VALORES FISCALES EN LA FIJACION
DE LA BASE CONTRIBUTIVA DEL IMPUESTO PREDIAL

4.1. La Ley de Hacienda Municipal y los Valores Fiscales.

4.1.1. Los supuestos de determinación de los valores fiscales

El Título Primero, Capítulo Primero de la Ley de Hacienda Municipal está referido al impuesto predial, determinándose en el mismo el objeto, sujeto, cuotas, definiciones, exenciones, "valor catastral" y su pago, así como las manifestaciones, avisos y las disposiciones generales de este gravamen y es precisamente a la Sección Sexta de dicho Capítulo a la que dedicaré el estudio de este tema.

Me referiré exclusivamente al término "valores fiscales" por excepción a los valores catastrales, ya que los primeros son asignados por las Autoridades Fiscales Estatales y Municipales en aquéllos casos en que por retraso de las Autoridades Catastrales no existe su intervención, en tanto que los segundos corresponden necesariamente a un procedimiento bien definido en la Ley de Catastro Estatal. ⁶⁶

En el Estado de México, existen dos ordenamientos jurídicos a través de los cuales las Autoridades Fiscales, Estatales y Municipales, se basan para proceder a la determinación y fijación del valor para el pago del impuesto predial, y consecuentemente a la elaboración de la liquidación de adeudo que -

66. Mexico (Estado). Prontuario, pp. 258, 259, 295.

ha de permitir a las Haciendas Públicas del Estado y de los Municipios, allegarse de los ingresos suficientes para el logro de sus fines de Derecho Público.

Estos ordenamientos jurídicos son: La Ley de Hacienda Municipal, exclusivamente en sus Artículos 9 al 17, y la Ley de Catastro, mismos que en su contenido abarcan los supuestos y los procedimientos conforme a los cuales se habrá de llegar a la determinación y fijación del valor base para el cobro del impuesto predial.

Bien pudiera pensarse que si ambos ordenamientos tienen una finalidad común, como lo es la de determinar y fijar el valor base de los bienes inmuebles para efectos de cobro, alguno de ellos estaría de más, sin embargo el procedimiento de uno y otro son distintos, ya que en la Ley de Hacienda Municipal se establecen valores provisionales a los que se les denomina "fiscales" en tanto que en la Ley de Catastro se determinan valores "catastrales" cuya vigencia va de dos a tres años, dependiendo si el inmueble se encuentra ubicado en áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables y si además se presenta algún caso de valuación o de revaluación catastral del inmueble.

Dentro del Capítulo denominado "Del Valor Catastral", la Ley de Hacienda Municipal prevé en sus Artículos 13 a 17, la determinación de valores provisionales para el pago del impuesto predial en casos de: división, fusión, terminación de nuevas construcciones, desocupación y demolición de predios, fijando en todos estos casos una base gravable provisional hasta en tanto no se asigne el valor catastral respectivo como base "definitiva" para la deducción del pago del impuesto predial.

Los casos contrarios para cada uno de los supuestos anteriormente descritos, se encuentran claramente establecidos en la Ley de Catastro, ya que en la misma se establece un procedimiento técnico para llegar al valor real de cada bien inmueble - que por razones de política gubernamental deben ser menores - en un 20 ó 30% del valor comercial - como se precisará y comentará en su oportunidad, baste simplemente este comentario como mera justificación a la existencia de ambos ordenamientos, para pasar a explicar brevemente cada una de dichas hipótesis de la Ley de Hacienda Municipal para la determinación y fijación de los "valores fiscales".

a) "Subdivisión" de un predio.- Este supuesto consiste en fraccionar o dividir en dos o más partes un determinado -- bien inmueble, generándose así una modificación a las características cuantitativas del predio "original", como lo son: la superficie, las medidas y las colindancias del mismo.

Como primera obligación del propietario o poseedor del -- inmueble sujeto a división, se encuentra la de manifestar tal situación a la Tesorería Municipal, dentro de los quince días a la fecha de autorización preventiva de la escritura pública, de la celebración del contrato privado, de la fecha en que haya quedado firme la Resolución Administrativa, o Judicial, o bien a partir de la fecha de la celebración del documento de - que se trate, además de contar con la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado o del Ayuntamiento respectivo.

El Artículo 13 de la Ley de Hacienda Municipal, que se refiere al caso en estudio, indica que mientras no se practique la valuación respectiva, la base gravable que se fije provisoriamente será la del precio de adquisición o bien, la parte --

proporcional del valor original que le corresponda. La excepción de este supuesto se constituye "Tratándose de predios destinados a panteones particulares ..." ya que no se considerará como división de predios la entrega de lotes a perpetuidad, y únicamente el impuesto se causará sobre la superficie que no hubiese sido entregada para tal fin.

b) Fusión de predios.- Se refieren a este supuesto los Artículos 14 y 15 de la Ley en cita, mencionándose en el primero la obligación del particular de manifestar la fusión de dos o más predios en uno solo ante la Tesorería Municipal dentro del plazo de quince días en todos aquellos casos a que se hizo alusión en el inciso anterior, debiéndose tomar como base gravable para el pago del impuesto predial, la suma de los valores catastrales de los predios fusionados.

Además de este señalamiento, el numeral segundo que se cita indica que mientras no se practique la valuación respectiva de los predios fusionados, se tendrá provisionalmente como base gravable, su precio de adquisición o en su defecto, la parte proporcional del valor catastral que les corresponda, y agrega en su segundo párrafo que la base definitiva del impuesto será el valor catastral que se asigne en términos de la Ley correspondiente.

c) Reconstrucciones, ampliación y terminación de nuevas construcciones.- La terminación de nuevas construcciones permanentes ya existentes, deberá manifestarse por sus propietarios ante la Tesorería Municipal dentro de los quince días siguientes a:

- 1.- La fecha de terminación de las obras; y
- 2.- La fecha en que sean ocupadas por sus propietarios o

por un tercero a título gratuito sin estar terminadas.

En este entendido, si vence la licencia y no se comunica a las Autoridades Fiscales la terminación u ocupación de las construcciones o la prórroga de la licencia, la Tesorería Municipal procederá a girar provisionalmente el impuesto resultante de sumar a la base anterior el valor de las obras registradas en dicha licencia o en su prórroga. Finalmente también deja abierta la posibilidad para que la Autoridad intervenga y fije el valor catastral correspondiente.

d) Desocupación o demolición.- Los términos antes referidos no encuentran una definición en la Ley de Hacienda Municipal ni en las Leyes de Asentamientos Humanos y de Catastro, -- razón por la cual se acude al Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, en virtud de que la Enciclopedia Jurídica Omeba nada dice al respecto de la demolición, restringiéndose a remitir al lector a la búsqueda de la palabra Interdicto, que para efectos del trabajo en cuestión no resulta apropiado citar; precisándose para la primera: "ociosidad, falta de ocupación", en tanto que para la segunda es: "acción de demoler y derripar".

En ambos casos, la Ley de Hacienda Municipal contempla en su Artículo 17 la fijación provisional de una nueva base impositiva, para lo cual el sujeto pasivo del impuesto predial tendrá que presentar ante la Autoridad Fiscal correspondiente una solicitud por escrito a la que acompañará una copia de la orden otorgada por las Autoridades de Obras Públicas para la desocupación o demolición total o parcial de la construcción, o una constancia de demolición de obra, concediéndosele un lapso de 15 días siguientes a la demolición o desocupación para que presente su solicitud.

En este supuesto no se indica cuáles son los elementos o la forma para proceder a la determinación de la nueva base gravable para el pago del impuesto predial, lo cual resulta completamente ilegal, ya que con ello las Autoridades Fiscales -- del Estado y del Municipio arbitrariamente pueden fijar provisionalmente el valor base sin ningún criterio para ello, con la consabida incomodidad para el particular a quien en la mayoría de los casos se le trata de cobrar como aspecto de costumbre en las oficinas rentísticas, un elevado impuesto, en aras de la favorable recaudación tributaria que en el presente ejercicio fiscal ha sido duramente criticada, toda vez que la legislatura del Estado tuvo el desinterés de omitir el monto de recaudación de los ingresos ordinarios, tanto del Estado como del Municipio.

4.1.2 Autoridades competentes para la determinación de los valores fiscales.

A partir del 1º de enero de 1984 la atribución para la determinación de los valores fiscales quedó establecida para los Municipios del Estado de México, sin embargo esta facultad no ha sido ejercida por ellos completamente por la sencilla razón de que 117 de los 121 Municipios del Estado de México han celebrado con éste un Convenio de Administración de Contribuciones en materia del impuesto predial.⁶⁷

Como ya lo expuse en el inciso anterior, originalmente la determinación de los valores fiscales, exclusivamente en los casos a que me he referido en su oportunidad, estaba asignada a la Tesorería Municipal, la cual en acato a lo dispuesto en -

67. Ibid., p. 451.

el inciso a) de la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional ha cedido esta atribución a la Secretaría de Finanzas por medio del Convenio de Administración de Contribuciones, y ésta a su vez, la ha delegado en diversas Autoridades Fiscales del Estado.

Estas Autoridades, de conformidad a lo previsto en el numeral 10 del Código Fiscal del Estado, son: El Director General de Ingresos, el Procurador Fiscal, los Subdirectores de la Dirección General de Ingresos, el Subprocurador Fiscal, los Jefes de Departamento de la Dirección General de Ingresos, los Delegados Fiscales, los Administradores de Rentas y los Agentes Fiscales,⁶⁸ recayendo exclusivamente en estas tres últimas autoridades, el control administrativo de los contribuyentes - al pago del impuesto predial, así como el cobro del mismo.

De conformidad al Convenio de Administración de Contribuciones originalmente celebrado con 117 Municipios del Estado - en el año de 1984, y renovado por los mismos hasta el año de 1987, excepto por Melchor Ocampo, Teoloyucan y Iultepec, se -- contemplan en materia de recaudación, comprobación, determinación y cobranza, las funciones relativas a: registro de contribuyentes; recaudación, notificación y cobranza; informática; asistencia al contribuyente; consultas y autorizaciones; comprobación del cumplimiento de obligaciones fiscales; determinación de impuestos y de sus accesorios; imposición y condonación de multas; recursos administrativos; e intervención en -- juicio.⁶⁹

68. Ibidem, pp. 155-156.

69. Ibid., p. 454

4.2 La Ley de Catastro y los Valores Catastrales.

4.2.1 Definición y determinación de los Valores Catastrales.

La definición del Valor Catastral puede apreciarse en el Artículo 5 Fracción VIII de la vigente Ley de Catastro, al indicar que es: "El asignado a cada uno de los bienes inmuebles en el territorio del Estado, de acuerdo a los procedimientos a que se refiere esta Ley".

Al respecto se considera que a la definición de valor catastral le faltan elementos de apreciación, razón por la cual se propone la siguiente definición: Valor Catastral es el determinado técnicamente por las Autoridades en materia de Catastro para cada uno de los bienes inmuebles que se incorporen o actualicen en el Padrón Catastral, de conformidad a las características cuantitativas y cualitativas de cada uno de ellos, mediante la aplicación de las especificaciones genéricas a que se refiere la Ley de Catastro y particulares que se contienen en los Reglamentos e Instructivos de Valuación que al efecto se aprueben.

La justificación de la anterior definición estriba en los siguientes razonamientos que de ella se desprenden:

1.- "El determinado técnicamente . . ." La valuación de los bienes inmuebles requiere necesariamente del auxilio de los elementos técnicos que hacen posible su determinación, como lo son: la ubicación del inmueble, su conformación topográfica, el tipo de suelo, la calidad de los materiales utilizados, en caso de construcción su edad y su estado de conservación entre otras, que no necesariamente deben saber los profesionales

de la materia, arquitectos o Ingenieros, sino también los que aplican una determinada técnica para llegar a los valores buscados.

2.- " . . . por las Autoridades en materia de Catastro. . . " Como ya se apuntó en anteriores subtemas, tales Autoridades, según el Artículo 8 de la Ley de Catastro, son exclusivamente el Titular del Poder Ejecutivo en el Estado, los Ayuntamientos de los 121 Municipios del Estado y por último, el Instituto Catastral del Estado, por conducto de su Dirección General.

Exclusivamente compete a estas Autoridades la determinación de Valores Catastrales, toda vez que son las encargadas de ejercitar las atribuciones que expresamente la Ley de Catastro les confiere, y ninguna otra Autoridad o Unidad Administrativa dependiente del Poder Ejecutivo, particularmente de la Secretaría de Finanzas, está facultada para determinar tales valores.

Considero que esta aclaración es pertinente, en virtud de que pudiese pensarse que una vez que la Autoridad en materia de Catastro ha fijado algún valor catastral, asignándole su respectiva clave catastral, por ese sólo hecho ya se estaría en aptitud de hablar en todo momento del precitado valor; mas ello no es así, puesto que como ya se comentó en el punto 4.1. de este Capítulo, la Tesorería Municipal y las oficinas receptoras del Estado están facultadas únicamente para fijar valores provisionales, a los que se le han denominado "fiscales" para diferenciarlos de los catastrales.

3.- ". . . para cada uno de los bienes inmuebles . . ." - El numeral 25, Fracción I de la Constitución Política Local, establece la obligación para los vecinos del Estado de inscribir en el Padrón Catastral los bienes inmuebles sobre los que tenga la propiedad o posesión, reafirmando este aspecto en la propia Ley de Catastro al especificar similar obligación en su Artículo 7.

Es indudable que cada uno de los bienes inmuebles ubicados en el Estado tienen características muy propias, lo que hace difícil destinar peritos valuadores para que obtengan los datos individuales de cada uno de ellos, sin embargo existen lotes o terrenos baldíos dentro de las áreas urbanas y urbanizables que se asemejan en cuanto a sus características topográficas, facilitándose con ello la precisión de las zonas catastrales en cuanto a su delimitación territorial.

Similar situación se presenta con los inmuebles edificados, ya que al obtenerse patrones o modelos de construcciones semejantes se puede contar con una clasificación de edificaciones "tipo", aunque los inmuebles se encuentren en distintos Municipios del Estado, por ejemplo, un fraccionamiento de tipo habitacional popular se puede crear tanto en el municipio de Ecatepec, como en el de Metepec, como los construídos por el Infonavit para sus derechohabientes, conservándose características similares de edificación de un lugar a otro.

La ubicación del inmueble dentro de las áreas urbanas: - las constituidas por zonas edificadas total o parcialmente y - en donde existen servicios mínimos esenciales - ; urbanizables: las que por disposición de la autoridad se reservan para el futuro crecimiento de los centros de población - ; y no urbanizables: - son aquellas que por disposición de la Ley o de la Auto

ridad no serán dotadas de servicios -, constituye un elemento - que repercute en la determinación del valor catastral, por lo que la autoridad en esta materia está obligada a respetar las características que tienden a elevar o a disminuir el valor -- del inmueble.

4.- ". . . que se incorporen o actualicen . . ." El efecto de incorporación o actualización de los bienes inmuebles en el Padrón Catastral se encuentra debidamente especificado en el - Artículo 23 de la Ley en cita, al señalar que: "Los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del Estado se inscribirán en el Padrón Catastral, señalando sus características físicas, de ubicación, de uso y su valor; y los datos socioeconómicos y estadísticos necesarios para cumplir los objetivos del - Catastro.

La modificación a cualesquiera de las características de los bienes inmuebles, deberá anotarse en el propio Padrón Catastral para su actualización".

Como se acaba de precisar, la incorporación radica en el hecho de captar y registrar por primera vez en el Padrón Catastral, los datos de un determinado inmueble, en tanto que la actualización se lleva a cabo cuando por alguno de los motivos - especificados en los Artículos 47 Fracciones II a III y Artículo 48 de la Ley en comento, así como el relativo a las transmisiones de dominio establecido en el numeral 3, Fracción III de la Ley de Hacienda Municipal, se hace indispensable modificarlos citados registros para adecuarlos administrativamente a -- sus componentes reales.

La forma más moderna que utilizan las Autoridades en mate

ria de Catastro para captar e identificar los inmuebles que es tán omisos a la acción de ellas, es a través de la fotografía-aérea, que plasmada a la cartografía catastral, permite hacer-aproximaciones del monto de inmuebles que están por incorporar se. Sin embargo la tarea sólo inicia en este momento, ya que - el siguiente paso es el de requerir o exhortar mediante manda-miento escrito a los particulares para que se avoquen al regis-tro "voluntario" de sus inmuebles, causando ello un efecto ne-gativo, toda vez que está habituados a evadir cualquier situa-ción que los comprometa y obligue fiscalmente.

Cabe hacer mención que en algunos otros casos, los par-ticulares que por sí o por interpósita persona, presentan ante dichas Autoridades la forma de autoregistro que las propias -- han diseñado y autorizado, bautizada con el nombre de "Cédula-de Manifestación Predial", tanto para inmuebles con construc-ción, como para los no edificados. 70

Es menester señalar que en abundantes casos, las Autorida-des en materia de Catastro se han visto rezagadas en la actua-lización de los valores y registros catastrales, lo cual ciertamente repercute negativamente en la percepción de ingresos,- razón por la cual se aconseja la implantación de sistemas ---- computarizados en todas sus oficinas, las cuales, conectadas a los movimientos de la propiedad raíz captados en las Tesorerías Municipales y en las oficinas rentísticas, garantizan una máxi ma eficiencia en su actualización y no sólo en ello, sino en - la incorporación de predios al Padrón Catastral.

5.- " . . . en el Padrón Catastral . . . "Desde luego que el Padrón Catastral, definido como el conjunto de registros en

los que se contienen los datos generales y particulares de los inmuebles ubicados en el Estado, suele confundirse con el Padrón Fiscal, siendo las funciones de uno y otro completamente distintas, ya que el primero se encarga exclusivamente de registrar los datos reales de todos los inmuebles existentes en la entidad; el segundo se ocupa de controlar y verificar la situación fiscal de cada particular, ya sea persona física o moral, a fin de obtener oportunamente los ingresos que le permitan al Estado cumplir con sus funciones en forma oportuna y adecuada .

En la práctica ya se ha hecho costumbre que cuando algún particular desea regularizar su situación fiscal en lo concerniente al pago del predial, o bien, manifestar alguna mejora o demolición a su inmueble, se dirija a las Oficinas Rentísticas y mediante el método "del tanteo" fijen provisionalmente el valor base para la correspondiente liquidación y pago, ignorando desafortunadamente la actividad de las Autoridades en materia de Catastro, ya que con su intervención se lograría fijar correctamente, o en términos más precisos, el valor del bien, motivo por el cual se sugiere una firme y constante coordinación entre estas últimas y las Autoridades Fiscales Estatales e inclusive un cruce de padrones con cierta periodicidad.

6.- ". . . de conformidad a las características cuantitativas y cualitativas de cada uno de ellos. . ." La cantidad y calidad de los elementos que conforman las características de cada inmueble son las notas esenciales que han de permitir -- que el valor que se le asigne se ajuste lo más cercanamente posible a la realidad, sin que en ningún caso llegue o rebase el valor comercial, ya que de ser así, los aspectos de la política tributaria darían un viraje a la costumbre de no exceder bajo ninguna circunstancia dicho valor.

En la actualidad existe un serio inconveniente en lo que respecta a la vigencia de los valores catastrales. Se indica en el Artículo 43 de la Ley de la materia que los inmuebles -- ubicados en áreas urbanas y urbanizables que tengan determinado el valor catastral, su duración será de dos años, en tanto que los ubicados en zonas no urbanizables, gozarán de una vigencia de tres años.⁷¹

El grave inconveniente de esta vigencia de valores catastrales es el reducido ingreso que se tendrá anualmente para el erario estatal y municipal, quedando al margen de las especulaciones privadas de compra-venta que han alcanzado hoy día niveles espantosos de comercialización.

7.- ". . . mediante la aplicación de las especificaciones genéricas a que se refiere la Ley de Catastro . . ." En este ordenamiento legal se destina un Capítulo específico para la valuación y revaluación de los inmuebles sobre los que se tenga -- la propiedad o la posesión en la emisión de una Resolución de Valor Catastral, la cual tendrá que ajustarse al principio de fundamentación y motivación que se requiere para la validez de cualquier acto de molestia.

De manera general, se establece en los Artículos 41 y 42 de la Ley de Catastro que para la valuación de cada terreno o de cada construcción, se deberá multiplicar el valor unitario-aplicable al sector o a cada tipo de edificación por la superficie de terreno o por el área construida, comprendiéndose para cada caso los factores de mérito o demérito, que en el primer supuesto se refieren a su ubicación, forma y topografía, - en tanto que para el segundo lo son antigüedad y grado de conservación.

71. Ibid., p. 91

Estos preceptos ordinarios demuestran sin duda alguna el propósito del legislador de garantizar la seguridad jurídica de los contribuyentes en los procedimientos valuatorios de inmuebles, para efectos del pago de impuestos a la propiedad raíz.

8.- ". . . y particulares que se contienen en los Reglamentos e Instructivos de Valuación que al efecto se aprueben"- En esta serie de documentos jurídicos secundarios se encontrará la forma pormenorizada de proceder a la determinación de los valores catastrales de los inmuebles, razón por la cual reviste una importancia mayúscula su aprobación y uso, toda vez que de esta manera el particular quedará aún más convencido de que se han aplicado con estricto rigor todas y cada una de las reglas técnicas del procedimiento valuatorio.

4.2.2 Supuestos jurídicos de valuación y revaluación de inmuebles.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Catastro, se entiende por Valuación Catastral el conjunto de actividades técnicas realizadas para asignar un valor catastral por primera vez, a un bien inmueble, y por revaluación catastral el conjunto de actividades técnicas realizadas para asignar nuevo valor catastral a un bien inmueble, definiciones que es importante tener en cuenta al momento de analizar someramente cada uno de tales supuestos, encontrándose en ellos algunas contradicciones, como adelante se verá.

Para la Valuación Catastral el numeral 47 de la Ley en cita nos brinda los siguientes supuestos: 1.- Cuando un bien inmueble se inscriba por primera vez en el Padrón Catastral; - 2.- Cuando se constituya respecto de un bien inmueble, el ré-

gimen de propiedad condominal; 3.- Cuando un terreno sea materia de fraccionamiento o subdivisión; 4.- Cuando los lotes de un fraccionamiento se relotifiquen; 5.- Cuando dos o más terrenos se fusionen y 6.- Cuando se dividan terrenos por la apertura de calles o la realización de otras obras públicas.⁷²

Se considera que en estricto sentido únicamente operaría para los casos de la Valuación Catastral, la establecida en su primera fracción, es decir la relativa a la inscripción del inmueble al Padrón Catastral, ya que en todos los demás supuestos cabe la posibilidad de que los inmuebles ya hayan sido materia de incorporación, e incluso de asignación del valor catastral correspondiente.

Lo anterior tiene plena validez, si se toma en cuenta que si un bien inmueble se constituye en condominio, puede resultar que como predio baldío o construido ya haya sido objeto de valuación catastral, por lo que exclusivamente deberá sufrir los cambios administrativos conducentes en los registros del Padrón Catastral afirmándose, que si ha estado omiso en su inscripción, el motivo para la emisión de la Resolución de Valor será precisamente esta acción de incorporación.

Similar situación se encuentra en las restantes hipótesis jurídicas, sobre todo tratándose de fraccionamientos, ya que es requisito sine qua non el contar con la certificación de clave y valor catastral para que se otorgue la licencia o autorización para ello, razón por la que se afirma que en relotificaciones o fusiones de predios de un fraccionamiento ya no opera una valuación, en términos de la definición que brinda la Ley de Catastro.

72. Ibidem.

Desde luego que sería recomendable una modificación a la definición que la ley otorga de la Valuación Catastral, o bien, que se cambien los supuestos de ella que caen necesariamente - en el caso contrario, es decir, de la revaluación.

Tratándose de los supuestos de Revaluación Catastral, la ley contempla los siguientes: 1.- Vencimiento de la vigencia del valor catastral; 2.- Modificación a las características del terreno; 3.- Realización de construcciones, reconstrucciones, remodelaciones, ampliaciones o demoliciones; 4.- Por cambios en las características del sector catastral que afecten los valores unitarios aprobados; 5.- Cambio físico del inmueble que altere notoriamente su valor; 6.- Por ocupación de construcciones sin terminar; 7.- Cuando se aprueben valores unitarios para un sector catastral y se hayan aplicado valores unitarios provisionales; y 8.- A petición de parte interesada.⁷³

La única hipótesis que no se encontró en los supuestos jurídicos antes apuntados y que es necesario que se contemple, es la relativa a las operaciones traslativas de dominio que se ñalan en el Artículo 34 de la Ley de Hacienda Municipal, siendo precisamente este ordenamiento jurídico en su numeral 3, -- Fracción III, párrafo tercero, el que prevé que "Cuando se realice cualquier operación que cause el impuesto de traslado de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles, invariablemente la autoridad fiscal asignará nuevo valor".

En estricta aplicación de las normas de derecho tributario, exclusivamente la autoridad fiscal es la única encargada-

73. *ibid.*

de la asignación del nuevo valor, quedando fuera de ello el - Instituto Catastral del Estado de México a partir del año de - 1987, toda vez que pasó a ser un organismo descentralizado - con personalidad jurídica y patrimonio propios, razón por la - cual también sería procedente una reforma al mencionado Ar- - tículo 3 de la Ley de Hacienda Municipal en este sentido . 74

74. Ibidem, p. 256.

CAPITULO QUINTO

**LAS RESOLUCIONES DE VALOR CATASTRAL Y LOS PRINCIPIOS
CONSTITUCIONALES DE AUDIENCIA Y DE LEGALIDAD**

CAPITULO QUINTO

LAS RESOLUCIONES DE VALOR CATASTRAL Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE AUDIENCIA Y DE LEGALIDAD

5.1 Las garantías constitucionales de audiencia y de legalidad en relación a la emisión de Resoluciones de Valor -- Catastral.

Como habrá podido advertirse, se han analizado y comentado algunos aspectos concernientes al procedimiento catastral, en lo relativo a la determinación de los valores unitarios de suelo y de construcción, elementos que se consideran indispensables en la cuantificación del valor catastral de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado.

En este entendido, resulta oportuno hacer mención a los aspectos constitucionales que deben ser tomados en cuenta por cualquier Autoridad gubernamental, y en particular, por las Autoridades en materia de Catastro en la expedición de las Resoluciones de Valor Catastral, procurando constatar el debido cumplimiento a las garantías de audiencia y de legalidad que tienen en su favor los particulares.

Desde luego, han surgido una serie de teorías que explican detenidamente los alcances de las garantías de audiencia y de legalidad, consagradas en los Artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, por esta razón se procederá a no citar diversos autores, sino únicamente a dos o tres de ellos, quienes se han destacado a nivel doctrinario por sus atinadas opiniones al respecto.

Sobre este t3pico, puede sealarse que el segundo p3rrafo del Art3culo 14 de la Constituci3n Pol3tica de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a la garant3a de audiencia, la cual se integra, a juicio de Burgoa Orihuela en cuatro garant3as espec3ficas de seguridad jur3dica, que considera como necesariamente concurrentes y que son: " . . . el juicio previo al acto de privaci3n; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento a la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisi3n jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con vigentes con antelaci3n a la causa que origine el juicio . . . ", 75 de donde concluye que la violaci3n de una de estas garant3as es causa suficiente para que se estime y se tenga por no observada y acatada la garant3a de audiencia.

Por su parte, S3nchez Le3n, en relaci3n al tema que se trata opina que: "Se puede hacer efectiva la garant3a del debido cumplimiento de las formalidades esenciales en un procedimiento administrativo, a trav3s de los recursos de nulidad de notificaciones u oposici3n al procedimiento administrativo de ejecuci3n y en su caso, del juicio Contencioso ante el Tribunal Fiscal, de conformidad con lo previsto por los Art3culos 118, fracci3n II, 119 y 238, fracciones II y III del C3digo Fiscal de la Federaci3n", 76 En el Estado de M3xico se tiene al respecto el Recurso Administrativo de Reconsideraci3n ante la Procuradur3a Fiscal y el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que hace a la nulidad de notificaciones, adem3s para 3ste 3ltimo, para conocer de las controversias relativas a cualquier circunstancia de fondo que haga valer el particular en la emisi3n de las Resoluciones de Valor Catastral. (Arts. 112, 167 y 168

75. Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garant3as Individuales. (16ª ed. ; Mexico, D.F. : Editora Porr3a, S.A., c. 1982) p. 528

76 S3nchez Leon, p. 312.

del Código Fiscal del Estado y 3 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado). 77

Después de haber hecho una breve referencia a la opinión de diversos autores sobre la garantía de audiencia, se procede a abordar la segunda cuestión de nuestro análisis en el presente Capítulo, y que es la relativa a la garantía de legalidad, establecida también en el artículo 16 de la Carta Magna, respecto de la cual Burgoa Orihuela expresa "La garantía de legalidad implicada en la primera parte del Artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos este concepto, se contiene en la expresión -fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento". 78

De la anterior cita, el renombrado jurista agrega que necesariamente debe estar satisfecha la fundamentación y motivación, la cual estará contenida en un mandamiento escrito, ya que éste es el acto concreto por virtud del cual la autoridad gubernamental en uso de sus facultades de imperium invade la esfera jurídica del particular para propiciar un determinado fin que esencialmente radica en un hacer, en un no hacer o en un tolerar.

En relación a lo expuesto, Sanchez León, una vez que ha reproducido en su texto la primera parte del Artículo 16 Constitucional, señala que "De acuerdo a lo anterior, las autoridades fiscales deben justificar sus resoluciones citando las disposiciones legales en que se apoyan para emitir las, además deben estar debidamente razonadas, para lo cual expondrán los motivos en que las basan", y

77. Mexico (Estado), Prontuario, pp. 135, 178, 187.

78. Burgoa Orihuela, p. 591.

concluye su estudio relativo al principio de fundamentación y motivación de los actos y resoluciones fiscales afirmando que ". . . cuando se omiten o no se observan las formalidades que legalmente deban revestir las resoluciones o procedimientos - fiscales, de conformidad con lo previsto por el Artículo 238- del Código Fiscal de la Federación, en cuyo caso los contribuyentes pueden acudir al juicio contencioso administrativo" .

Trasladadas las cuestiones relativas al principio de legalidad en materia fiscal, en apreciación de Arrijo Vizcaíno - dicho principio está conformado por dos cuestiones básicas, a saber: "a) La autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso, y b) Por su parte, los causantes - sólo se encuentran obligados a cumplir con los deberes que -- previa y expresamente les impongan las leyes aplicables y exclusivamente pueden hacer valer ante el Fisco los Derechos -- que esas mismas leyes les confieren".

Por lo que hace al acto administrativo en sí, Acosta Romero al analizar el artículo citado manifiesta que "Del principio constitucional comentado, se desprende una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo cuando el -- mismo va dirigido a los particulares, y que deben cumplirse - por parte de las autoridades que lo emitan . . . en consecuencia, cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, en los términos ya citados deberá reunir los siguientes requisitos:

a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, ---

79. Sanchez Leon, pp. 313-314.

80. Arrijo Vizcaíno, p. 195.

con facultad legal para ello;

- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente;
- c) La fundamentación legal, es decir que la autoridad cite e invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular;
- d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que dieron origen al mismo" .88

Después de abordar las opiniones concernientes a las garantías de audiencia y de legalidad, expuestas por diversos autores, es necesario referirse propiamente al acto material a través del cual se dan a conocer los resultados de los trabajos técnicos de catastración a los particulares, ya sean de campo o de gabinete, y que consisten en la emisión de la Resolución de Valor Catastral correspondiente.

Al respecto en opinión personal, se considera que se denomina comúnmente como Resolución Administrativa a todo acto administrativo que es dirigido por una autoridad gubernamental federal o municipal, hacia determinado particular, previo cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral 16 de nuestra Carta Magna, y no propiamente porque tienda a resolver algún planteamiento iniciado por el particular, sino que en ciertas ocasiones es de oficio, más aún cuando que así se ha denominado, tanto en el derecho vigente como en la doctrina.

81. Acosta Romero, pp. 427-428.

En virtud de que se ha procedido a determinar unilateral o bilateralmente - como en la instauración de algún medio de defensa - cierta situación jurídica a favor o en contra del propio particular.

Al respecto, Jiménez González autor de la obra denominada "Lecciones de Derecho Tributario" señala que "Se entiende por resolución expresa aquélla que externando la voluntad institucional del órgano de gobierno queda manifestada de una manera objetiva e indubitable, pudiendo en principio consistir en signos o señales, palabras oralmente manifestadas, en forma escrita, etc." ⁸²

En la legislación del Estado de México se advierte en el Artículo 61 del Código Fiscal, lo siguiente: "Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas, salvo que así lo resuelva el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado" ⁸³, en tanto que en opinión de Acosta Romero "...el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general" ⁸⁴.

Jurídicamente el acto emanado de las Autoridades Catastrales, recibe el nombre de Resolución de Valor Catastral, y en cuenta su sustento en la propia Ley de Catastro del Estado, fundamentalmente en el Artículo 39, el que textualmente ----

82. Jiménez González, p. 471.

83. México (Estado), Prontuario, p. 164.

84. Acosta Romero, pp. 413-414.

establece : "La Dirección General del Instituto Catastral del Estado de México, asignará el valor catastral a los bienes inmuebles de acuerdo con la presente Ley y las normas técnicas y administrativas aplicables, emitiendo una Resolución de Valor directamente, a través de las Direcciones de Area, Subdirecciones, Delegaciones u otras unidades administrativas, a quienes se delegue expresamente esa facultad. Dicha resolución de berá ser notificada personalmente o por correo certificado a los propietarios o poseedores".⁸⁵

En este entendido, y tal como lo apunté en párrafos prece- dentes, se procedería a analizar los aspectos material y formal de las Resoluciones de Valor Catastral, entendiéndose por el primero ". . . la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos"⁸⁶, en tanto que el segundo, o sea el aspecto formal se refiere en sí a la notificación de tales Resoluciones, acor- de a lo preceptuado por el Artículo 110 del Código Fiscal Esta- tal, y que en su oportunidad analizaré.

La emisión de cada Resolución de Valor Catastral obedece básicamente a dos aspectos primordiales: la incorporación o la actualización de los bienes inmuebles a los registros del Pa- drón Catastral. Si se presenta el primer caso, la información del predio tendrá que verse acompañada de los datos que requie- ran su plena identificación, así como los documentos técnicos: planos arquitectónicos, croquis de localización y escritura -- pública, que permitan apreciar con exactitud las dimensiones - de aquél, ya sea que se encuentre construído o baldío.

85. México (Estado), Prontuario, p. 90.

86. Acosta Romero, p. 421.

Se considera que la garantía de audiencia en la emisión de las Resoluciones de Valor Catastral, se cumple satisfactoriamente al estar previstos una serie de medios de defensa de los que goza el particular para restablecer el o los derechos que le han sido vulnerados, y no tanto en saber si se le dió o no intervención alguna en la aprobación de los valores unitarios de suelo y de construcción, e inclusive en la práctica ne cesaría de un avalúo técnico "de campo", ya que como se recordará la ley de la materia requiere de la concurrencia de los Ayuntamientos del Estado para tal efecto, así como de los Diputados locales que fungen como consejeros dentro del Consejo Directivo del Instituto Catastral del Estado, cuya función ayuda a que se fijen los valores unitarios y que la "voluntad popular" sea respetada a través de sus "atinadas" intervenciones y opiniones al respecto.

En la misma Ley de Catastro se contiene la instancia de Aclaración para que los propietarios o poseedores de inmuebles hagan valer las diferencias que existen en los datos reales del predio con los contenidos en el Padrón Catastral, además de contar con el Recurso Administrativo de Reconsideración el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Juicio de Amparo, en su caso.

El aseveramiento vertido en los anteriores párrafos, se vé corroborado y enriquecido por el criterio jurisprudencial sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el texto que enseguida se expone:

2216. "IMPUESTO PREDIAL. LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NICHUACAN, PUBLICADA EL 14 DE DICIEMBRE DE 1970, NO VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA. -

Los artículos 61 y 62, Capítulo III, Título Segundo, de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, de 27 de noviembre de 1970, publicada el 14 de Diciembre del mismo año, contienen disposiciones legales tendientes a preservar, en favor de los causantes, la garantía de audiencia en la fijación de los valores unitarios en las tablas generales que sirven para determinar el volumen base de cada uno de los predios, en virtud de que en los mismos se señala un procedimiento para que dichos causantes sean oídos, en el momento en que se formulan o aprueben éstas, por las juntas municipales de Catastro, en cuya integración toma parte un representante de los afectados designado en la reunión de propietarios de predios urbanos o rústicos, en su caso, misma que requiere la asistencia mínima de quince de ellos, convocada para tal efecto por el recaudador de rentas; por eso se estima que las disposiciones legales combatidas sí respetan la garantía de audiencia en favor de los causantes de los impuestos que puedan derivarse de la aplicación de las referidas tablas generales de valores unitarios, pues no puede exigirse una audiencia en su beneficio en forma individualizada para cada uno de los causantes -

a efecto de intervenir en la discusión y aprobación de dichas tablas; además, como reiteradamente lo ha resuelto este Alto Tribunal y cuando se trata de contribuciones basta que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del impuesto una vez que ha sido determinado por las autoridades fiscales, para que en materia hacendaria se cumpla con ese derecho fundamental consagrado en el Artículo 14 del Pacto Federal, el cual no requiere necesariamente y en todo caso, de una audiencia previa, sino que de acuerdo con su espíritu es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, requisitos que en la especie, como ha quedado visto, se satisfacen.⁸⁷

Amparo en revisión 2536/1972. Eugenio Arriaga Vélez. Enero 30 de 1973. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Ministro Mario G. Rebollo.

El requisito de legalidad se respeta en la expedición de las Resoluciones de Valor Catastral al contenerse dentro del formato que ha estilado utilizar el Instituto Catastral del Estado y sus Unidades Administrativas, los fundamentos de derecho aplicables al caso concreto y que básicamente se encuentran contenidos en los Artículos 47 y 48 de la actual Ley de Cata-

87. Jurisprudencia y Tesis Sobresaliente 1964-1975. Actualización Administrativa de la S.C. J.N. Vol. IV. Mayo ediciones, México, D.F., pags. 1296-1297.

tro a través de las diversas hipótesis jurídicas que en cada uno de ellos se establecen, y como ya se vió en Capítulos precedentes, también debe agregarse el caso relativo a las operaciones traslativas de dominio a que se refieren los numerales 3 fracción III, párrafo tercero y 34 de la Ley de Hacienda Municipal.

En relación a la motivación que tenga que emplearse en la emisión de las citadas Resoluciones, se deberá analizar cada caso en particular, y como ya lo he precisado con antelación, la causa por la que se suelen expedir es también por incorporación o actualización del bien inmueble al Padrón Catastral, lo que deja en aptitud a las oficinas rentísticas del Estado para proceder al cobro del impuesto predial que se genere a partir del bimestre siguiente al que se notifique en forma el acto de autoridad, o bien, a partir del momento en que se dió el motivo que originó la expedición de tal Resolución, aunque se haya notificado con posterioridad, caso en el cual procede el cobro de diferencias en el impuesto predial, aunque en múltiples ocasiones la culpa por el retraso es por parte de la misma autoridad.

Se ha hablado también del aspecto formal de las Resoluciones de Valor Catastral, y no propiamente en su elaboración, -- sino en cuanto al procedimiento de notificación, mismo que debe reunir los requisitos establecidos en el numeral 110 del Código Fiscal del Estado para que pueda surtir efectos, ya que de lo contrario se estará ante una nulidad de notificaciones, y por lo tanto el particular no tiene la obligación de pagar el impuesto derivado de la nueva base contributiva, pero si lo hace, no obstante adolecer de las formalidades de notificación, ésta se tendrá por bien hecha y surtirá desde entonces plenos

efectos legales. (Artículo 112, segundo párrafo, Código Fiscal Estatal).

Me he referido al Código Fiscal del Estado para la cuestión relativa a las notificaciones de las Resoluciones de Valor Catastral, en virtud de que la Ley de Catastro carece de normatividad en este sentido, sin embargo se indica en el Artículo 6 de tal ordenamiento legal que a falta de disposición expresa se consideran como normas supletorias las disposiciones contenidas en el Código Fiscal del Estado y en su caso, en el Código Fiscal Municipal, razón por la cual citaré al primero de ellos por lo que respecta a las notificaciones, siendo aplicable el mismo procedimiento en ambos Códigos.

Una vez que materialmente ha sido elaborada una determinada Resolución de Valor Catastral, resulta imprescindible que la misma se haga llegar al propietario o poseedor del bien inmueble, para que éste se encuentre en aptitud de saber cuáles han sido las causas, motivos y fundamentos de derecho que ha tomado en cuenta la Autoridad en materia de Catastro para proceder a determinar un nuevo valor catastral, mediante la valuación o revaluación, al bien inmueble sobre el que detenta la propiedad o la posesión.

Por esta cuestión se ha estilado que al momento de hacerle llegar al particular la Resolución de Valor Catastral, se cumpla con lo establecido en el contenido del Artículo 110 del Código Fiscal del Estado, que a grandes rasgos precisa que la notificación puede hacerse en forma personal, por correo certificado, por edictos, por oficio o por telegrama, siendo la más común la primera de ellas, por lo que me avocaré a su análisis en los párrafos siguientes.

Tratándose de las notificaciones personales, el notificador se debe constituir en el último domicilio que el particular haya señalado ante las autoridades fiscales, en busca de la persona a la que esté dirigido el documento, si encuentra a esta última le entregará el original de la Resolución de Valor Catastral, previo requerimiento de la firma del interesado; si no se encontrase el particular, el notificador tendrá que dejar citatorio con alguna persona para que al día hábil siguiente lo espere a una hora fija; si acontece que el interesado atiende el citatorio, con él se entenderá la diligencia, y si no se encuentra se procederá a entregar la Resolución a cualquier persona que esté en el domicilio, con las excepciones de ley, y si ésta se negare a recibirla o nadie atendiere el citatorio, se fijará el citado documento mediante "Instructivo" en la puerta del domicilio, asentando razón de tal circunstancia.

Cuando el notificador omite alguna de estas formalidades, la notificación se tiene por no hecha en forma legal y por lo tanto no surte efectos, sin embargo, si la persona a la que va dirigido el documento y que se ha notificado en forma distinta a la señalada, se manifiesta sabedora de la providencia, se tendrá como legalmente hecha y surtirá desde entonces plenos efectos jurídicos.

De los restantes casos de notificación, que son por correo certificado, edicto, oficio o telegrama, el primero de ellos es el más recomendable, pero se presenta con frecuencia el inconveniente de que un gran número de inmuebles carecen de construcción, esto es, que se encuentran baldíos, y además no tienen señalado domicilio alguno para recibir notificaciones, por lo que ante esta situación se hace necesaria la aplicación del Artículo 2º del Código Fiscal Estatal, que se refiere a los supuestos del domicilio fiscal de los sujetos pasivos, con

los serios inconvenientes que ello implica.

Por esta razón se sugiere de nuestra parte que se proceda a la publicación de edictos, lo que por regla general nunca se hace, dejándose de lado también la posibilidad de la Coordinación Institucional entre las autoridades en materia de Catastro y las oficinas rentísticas, ya que éstas están en posibilidad de notificar al particular que es propietario o poseedor de un predio baldío, una vez que el mismo se presenta a satisfacer el crédito fiscal por concepto de impuesto predial, procurando con esta sugerencia abatir el rezago que se tiene en la incorporación y actualización de los bienes inmuebles al Padrón Catastral.

Dado que en la actualidad la única Autoridad en materia de Catastro que emite Resoluciones de Valor Catastral lo es el Instituto Catastral del Estado, el titular de este organismo debe agilizar el trámite relativo a la expedición del Reglamento Interno de este último, ya que hasta el día 20 de enero de 1988 aún no se ha procedido a su publicación, no obstante haberse establecido un término de 180 días para ello en el Artículo TERCERO Transitorio de la Ley de Catastro Estatal.⁸⁸

88. Mexico (Estado), Prontuario, p. 98.

5.2 Vigencia de las Resoluciones de Valor Catastral.

Una vez que se ha llevado a cabo la notificación de la Resolución de Valor Catastral, conforme lo establece el Artículo 110, Fracción II, inciso a) del Código Fiscal del Estado, empieza a surtir efectos el nuevo valor base para el pago del impuesto predial, sobre el que se hará la deducción correspondiente para casos de avalúos y reavalúos, a partir del hecho o circunstancia que motivó uno u otro supuesto, tal como se aprecia del contenido del Artículo 22 de la Ley de Hacienda Municipal.

Se puede establecer como regla general que el valor catastral asignado a determinado inmueble, tiene una vigencia de dos años cuando se encuentra situado dentro de las áreas urbanas y urbanizables, en tanto que los situados fuera de estas áreas, es decir, los correspondientes a las zonas no urbanizables, la duración del valor es de tres años, según disposición contemplada en el numeral 43 de la Ley de Catastro.

Los casos de excepción se refieren a aquéllas situaciones en las que se ha dado alguna modificación en las características cualitativas o cuantitativas del bien inmueble, es decir, construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, demoliciones, lotificación, relotificación y subdivisión, así como los supuestos relativos a cualquier operación que cause el impuesto sobre traslación de dominio, acontecimientos que necesariamente tienen como consecuencia la asignación de un nuevo valor catastral, dadas las modificaciones sustanciales que ha sufrido el predio, excepto en los casos traslativos de dominio, que únicamente repercute en el Padrón Catastral en cambios administrativos como el nombre del nuevo propietario; generalmente.

Es común que en la práctica suceda que el hecho o circunstancia que origina la emisión de una nueva Resolución de Valor Catastral, sea muy anterior a este último acto, repercutiendo negativamente en el contribuyente, ya que se le cobran las diferencias resultantes entre ambos valores, y por si fuera poco, aún le cobran recargos y multas, en virtud de que el particular no tiene culpa alguna del atraso que las autoridades catastrales brindan en el cumplimiento de sus objetivos, por lo que debe darse una solución legal o política al respecto en beneficio del particular.

La ventaja que tiene el contribuyente radica en el hecho de que durante un lapso de dos o tres años, según sea el caso, tendrá que ser respetado el valor de su inmueble, a menos que se origine alguna causa de revaluación, como ya lo he precisado, y la oficina rentística deberá formular la liquidación respectiva en base al valor fijado por la autoridad catastral, la desventaja en ello para el sujeto pasivo es que no en todos los casos su valor vence en los dos primeros meses de cada año, que es la época en la que se estimula fiscalmente a los contribuyentes del impuesto predial mediante cierta bonificación, -- perdiendo en consecuencia este "beneficio".

La desventaja que se presenta para las autoridades en materia fiscal estriba en el gran número de inmuebles que han sido revaluados cada dos años en el mes de diciembre, causando molestias al particular ya que este estaba acostumbrado a pagar sobre cierto valor, y el incremento que a éste se haga, -- por muy bajo que pueda fijarse, siempre tiende a causar descontento en el contribuyente.

La ventaja que de ello se obtiene para la economía nacional es de que resta celeridad al proceso inflacionario en materia inmobiliaria, sin embargo la "Iniciativa privada" es la -- que se encarga de desequilibrar este proceso mediante la especulación en la compra venta de inmuebles debido a la gran demanda que hoy en día ha adquirido la casa-habitación.

Si bien es cierto que la duración de dos y tres años en la vigencia de las Resoluciones de Valor Catastral tiene una gran ventaja para el particular, también lo es que dependen en gran medida de la aprobación de los valores unitarios de suelo y de construcción para garantizar debidamente la seguridad jurídica al contribuyente por lo que es menester sugerir que una sola vez se proceda a la publicación de tales valores y anualmente se fije en la ley de ingresos un factor de aumento proporcional conforme al incremento anual que se haya dado en el salario mínimo, para que en esta medida, y por zonas económicas se proceda a tal fijación evitando que se emitan en cada revaluación general nuevas Resoluciones de Valor Catastral, las cuales únicamente habrán de emitirse cuando se incorporen los predios al Padrón Catastral y cuando se genere un supuesto distinto al -- término de vigencia, de conformidad a lo establecido en los -- Artículos 47 y 48 de la mencionada Ley de Catastro.

Hasta en tanto no se proceda a la publicación oficial de los valores unitarios de suelo y de construcción, en la "Gaceta del Gobierno" del Estado, el particular tendrá una gran ventaja en el medio de defensa que haga valer en contra de la determinación del nuevo valor catastral para el pago de sus impuestos.

El problema no es tan grave cuando se ha hecho esta omisión y se fijan nuevos valores sobre casa-habitación, el escollo principal es cuando se procede en contra de los valores -- asignados a los predios dedicados a la industria, mismos que -- al tener el poder económico suficiente, pagan a un Despacho de Abogados que les resuelven favorablemente las impugnaciones -- realizadas sobre sus predios, y si se toma en cuenta que el número de empresas instaladas en el territorio del Estado genera por concepto de impuesto predial cerca del 60% del ingreso total de este rubro, bien pudiese proceder a la publicación en cita que es lo más adecuado, o bien, que haya una decisión política para que se fijen de alguna manera los valores catastrales, citando a los respectivos representantes legales ante las autoridades correspondientes, o concediéndoles cierto tratamiento fiscal de beneficio para que sea atractivo para ambas partes la determinación del multireferido valor catastral.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El impuesto predial en el Estado de México es el tributo fiscal que tiene como objeto la propiedad o posesión de inmuebles con o sin construcción, y cuyo titular debe aportar anual, bimestral o semestralmente a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, de conformidad a su ubicación y al régimen de propiedad en que se clasifique, así como en sus características de calidad y cantidad, cuantificándose su aportación de acuerdo al valor fiscal o catastral con que se encuentren registrados.

SEGUNDA.- El Instituto Catastral del Estado de México, es la Autoridad en materia de catastro que actualmente se encarga de fijar el valor catastral de todos y cada uno de los bienes inmuebles que se ubican en el territorio del propio Estado, de acuerdo a las características reales de cada uno de ellos.

TERCERA.- La fijación del valor base para el pago del impuesto predial, se determina "provisionalmente" por la Tesorería Municipal, por la Secretaría de Finanzas, la Dirección General de Ingresos, las Delegaciones Fiscales, las Administraciones de Rentas, las Receptorías de Rentas, y las Agencias Fiscales, y "definitivamente" por la Dirección General del Instituto Catastral a través de la emisión de Resoluciones de Valor Catastral.

CUARTA.- El procedimiento para la determinación del "valor fiscal", no toma en cuenta las características cuantitativas y cualitativas del bien inmueble, como lo son: ubicación, forma y topografía del terreno, calidad de las construcciones, edad, uso y grado de conservación, en tanto que los "valores catastrales" se fijan individualmente con la obtención y apre

ciación de estos elementos.

QUINTA.- La fijación del impuesto predial en el Estado de México, resulta ser proporcional y equitativa cuando se de terminan "valores catastrales" de parte del Instituto Catastral del Estado, en virtud de que las características cuantitativas y cualitativas de cada bien inmueble, permiten conocer la verdadera capacidad contributiva del particular, quedando obligado en consecuencia a hacer sus aportaciones sobre el gravamen de referencia, en términos de lo establecido por el Artículo 31, Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA.- El Padrón Catastral, definido como el conjunto de registros o padrones inherentes a las actividades relativas a la identificación, registro y valuación de los bienes inmuebles, seguirá desactualizado hasta en tanto las autoridades en materia de catastro no intensifiquen las acciones tendientes a incorporar y actualizar los predios ubicados en el Territorio del Estado de México.

SEPTIMA.- El incumplimiento de las obligaciones en materia de catastro, dispuestas para autoridades y particulares, crean un serio retraso en la incorporación y actualización de predios, lo que lleva al Instituto Catastral del Estado de México a aplicar valores catastrales a un muy reducido número de inmuebles, provocándose en consecuencia desigualdades en las aportaciones del pago en el impuesto predial.

OCTAVA.- La Ley de Catastro, como ordenamiento fiscal especial, por determinar el sujeto, objeto y el valor base para el pago del impuesto predial, debe considerarse como preeminente sobre la Ley de Hacienda Municipal, debido a que esta última atenta contra los principios de equidad y proporcionalidad

de los impuestos al establecer la fijación de "valores fiscales" provisionales, determinados sin ningún sustento técnico.

NOVENA.- El Convenio de Administración de Contribuciones restringe la verdadera "autonomía" hacendaria municipal, en razón de que no se han implantado los mecanismos financieros y administrativos que les permitan hacer uso inmediato de las contribuciones aportadas por los particulares por concepto de impuesto predial.

DECIMA.- El procedimiento para la aprobación de los valores unitarios de suelo y de construcción llevado a cabo por la Dirección General del Instituto Catastral, los Ayuntamientos y el Consejo Directivo del propio Instituto, debe modificarse, en atención a la simplificación de trámites que permitan poca distracción del personal en las actividades de incorporación y actualización de inmuebles en el Padrón Catastral.

DECIMA PRIMERA.- La implantación de un sistema permanente de capacitación a los Ayuntamientos, en cuanto a las actividades en materia de catastro, se hace necesaria para dar el debido cumplimiento a los objetivos del catastro, que son, entre otros: los de identificar y deslindar los bienes inmuebles; integrar y mantener actualizada la información relativa a las características cuantitativas y cualitativas de los inmuebles; y determinar los valores catastrales de los propios bienes inmuebles.

DECIMA SEGUNDA.- La valuación y revaluación de los inmuebles, para efectos de fijación del impuesto predial, es la actividad catastral que llevan a cabo los peritos valuadores -- adscritos al Instituto Catastral del Estado de México, a través de la cual obtienen las características cualitativas y -- cuantitativas de los inmuebles, asignándoles el valor corres-

pendiente, de conformidad a la serie de elementos y condiciones que la Ley de Catastro les impone para ello.

DECIMA TERCERA.- La Ley de Catastro del Estado de México contempla el procedimiento de valuación y revaluación de inmuebles, mismo que al ser ejecutado por los peritos en valuación inmobiliaria, permite la correcta aplicación de las garantías de audiencia y de legalidad en la determinación de los valores catastrales, los cuales se formalizan a través de la emisión de las Resoluciones de Valor Catastral.

DECIMA CUARTA.- Los medios de defensa ordinarios de que dispone el particular afectado por la emisión y notificación de la Resolución de Valor Catastral, es la instancia de Aclaración interpuesta ante el Instituto Catastral del Estado, el Recurso Administrativo de Reconsideración promovido ante la Procuraduría Fiscal por violaciones al procedimiento de notificación, y el Juicio Fiscal interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado por cuestiones de fondo en la emisión del acto impugnado.

DECIMA QUINTA.- Es necesario que se proceda a la publicación de los valores unitarios de suelo y de construcción, ya sea que el Ejecutivo o la Legislatura del Estado lo hagan, toda vez que ello hace aún más factible que se cumpla al máximo con el principio de proporcionalidad y equidad del impuesto predial al aplicarse los valores catastrales sobre los inmuebles ubicados en el Territorio del Estado de México.

DECIMA SEXTA.- Las acciones de incorporación de predios al Padrón Catastral, de parte del Instituto Catastral del Estado de México deben diversificarse, en aras de una mayor captación de inmuebles a sus registros, lo que traería como consecuencia el aumento en la recaudación del impuesto pre---

dial, ajustado al principio de proporcionalidad y equidad, da
dos los elementos de que dispone en la fijación del valor ca-
tastral.

B I B L I O G R A F I A .

- Acosta Romero Higuél. Teoría General del Derecho Administrativo Sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., c. 1984.
- Arilla Avila Manuel. Derecho Fiscal y Económico. Tomo I. Primera edición, Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, D.F., c. 1981.
- Arrijoa Vizcaíno Adolfo. Derecho Fiscal. Tercera edición Editorial Themis, México, D.F., c. 1986.
- Burgoa O. Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimo Sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., c. 1982.
- Burgoa O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., c. 1982.
- Carpizo Jorge y Madrazo Jorge Derecho Constitucional. Primera Reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., c. 1983.
- De la Garza Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. Vigésimo -- Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., c. 1980.
- Centro Nacional de Estudios Municipales. El Desafío Municipal. Primera edición -- Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., c. 1985.

- Dobner Eberl Horst Karl. La Valuación de Predios Urbanos. Primera edición, Editorial Concepto, S.A., México, D.F., c. 1983.
- Dobner Eberl Horst Karl. Geoinformática. Primera edición, Editorial Concepto, S.A., México, D.F., c. --- 1982.
- Dobner Eberl Horst Karl. La Planeación del Catastro. Curso Intensivo de Catastro, Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública - (INDETEC) y Gobierno del Estado de Querétaro, Juríca, Querétaro, México. c. 1979.
- Dobner Eberl Horst Karl. El Planeamiento de Nuevos Sistemas de Información de Catastro. VIII Reunión Nacional de Catastro, Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública - (INDETEC), y Gobierno del Estado de Aguas calientes, Ags. México, c. 1981.
- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, D.F., c. 1985.
- Jiménez González Antonio. Lecciones de Derecho Tributario. Primera Reimpresión de la 2a. edición, México, -- D.F., Ediciones Contables y Administrativas, S.A., c. 1986.
- Margaín Manautou Emilio. NoCIONES de Política Fiscal. 1a. edición Editorial Universitaria Potosina, México S.L.P., c. 1980.

- Martínez López Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Octava Reimpresión 1986. Ediciones Contables y Administrativas, S.A., México, D.F., c. 1986.
- Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal. Tercera edición Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., c. 1979.
- Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. Primera edición. -- Editorial Harla, S.A. de C.V., México, D.F., c. 1983.
- Sánchez León Gregorio. Derecho Fiscal. Sexta edición. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D.F., c. 1983.
- Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima primera edición. Editorial - Porrúa, S.A., México, D.F., c. 1986.
- Vázquez Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. Primera edición. Edición Oficial: Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Publicaciones y Medios, - México, D.F., c. 1986.
- Secretaría de Gobernación Consulta Popular para la Reforma Municipal. Memoria I. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., c. - 1984.
- U.A.E.H. Administración Política. Tercer cuatrimestre de 1982. 3a. Época. N84.

LEGISLACION

- * Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, c. 1986.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Multidiseño Gráfico, S.A., c. 1987.
- Ley de Catastro del Estado de México, Multidiseño Gráfico, S.A. c. 1987.
- Ley de Justicia Administrativa. Multidiseño Gráfico, S.A., c. 1987.
- Código Fiscal del Estado de México. Multidiseño Gráfico, S.A. c. 1987.
- Código Fiscal Municipal del Estado de México. Multidiseño Gráfico, S.A., c. 1987.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de México. Multidiseño -- Gráfico, S.A., c. 1987.
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para - el Ejercicio Fiscal 1987. Multidiseño Gráfico, S.A., c. 1987.
- Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México. Multidiseño Gráfico, S.A., c. 1987.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México. Multidiseño Gráfico, S.A., c. 1987.
- Ley de Obras Públicas del Estado de México. Multidiseño Gráfico, S.A., c. 1987.
- Convenio de Administración de Contribuciones que celebran el - Gobierno del Estado de México con los Municipios. Multidiseño Gráfico, S.A., c. 1987.
- Acta de Cabildo por la que se renueva el Convenio de Administración de contribuciones en materia del Impuesto Predial. - Multidiseño Gráfico, S.A., c. 1987.