

Garantía de seguridad jurídica en la expedición de constancias de no adeudo de impuesto predial por los municipios del Estado de Jalisco

Guarantee of legal certainty in the issuance of proof of non-debt property tax by the municipalities of the State of Jalisco

Simón Oswaldo Cisneros León

Abogado y Maestro en Análisis Tributario en el Centro Universitario de Ciencias Económicas y Administrativas, División Contaduría por la Universidad de Guadalajara
Correo electrónico: oswaldo.c@ucea.udg.mx
ORCID: 0000-0002-6234-1228

RESUMEN: El artículo 16 constitucional consagra la garantía de seguridad jurídica que obliga a las autoridades legislativas del país a que toda facultad de soberanía que dispongan a favor de una entidad pública, se encuentre debidamente acotada por la norma para evitar su uso arbitrario.

El nacimiento de toda obligación fiscal depende de una disposición legal que la prevea en conjunción con el acontecimiento de un hecho que encuadre con ese supuesto, cuya efectividad está supeeditada a la declaratoria de causación impositiva proveniente del contribuyente, la autoridad fiscal o ambos coordinadamente.

El artículo 123 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco prevé una condicionante legal para que todo acto jurídico traslativo de dominio de un inmueble o un derecho real relacionado

ABSTRACT: Article 16 of the Constitution enshrines the guarantee of legal certainty that obliges the legislative authorities of the country to ensure that any power of sovereignty that they have in favor of a public entity is duly limited by the norm to avoid its arbitrary use.

The birth of any tax obligation depends on a legal provision that provides for it in conjunction with the occurrence of an event that fits that assumption, whose effectiveness is subject to the declaration of tax causation from the taxpayer, the tax authority or both in coordination.

Article 123 of the Municipal Treasury Law of the State of Jalisco provides a legal condition so that any legal act transferring ownership of a property or a real right related to it is fully configured, which consists of the absence of debts for property tax of the farm or property subject to the operation.

Recibido: 10 de noviembre 2022. Dictaminado: 09 de diciembre de 2022

con éste se configure íntegramente, la cual consiste en la ausencia de adeudos por concepto de impuesto predial de la finca o predio materia de la operación.

Palabras clave: Impuesto predial, garantía de seguridad jurídica y obligación fiscal.

Keywords: Property tax, guarantee of legal certainty, tax obligation.

Introducción

El artículo 10, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), impone a todas las autoridades de la República Mexicana la obligación de que toda actuación de ejercicio de potestad pública que emitan en detrimento de un gobernado, sea concordante con los derechos humanos reconocidos en el mismo Código Supremo y por los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

El aludido deber constitucional exige de todas las entidades públicas de la nación que el sentido en que expidan actos revestidos de poderío estatal en agravio del ámbito jurídico de un particular, nunca sea contrario o incompatible con ninguno de los derechos humanos reconocidos en sedes nacional e internacional, cuya titularidad corresponde a todos los gobernados de acuerdo a lo ordenado por el artículo 1º, primer párrafo, de la CPEUM.

El artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución General de la República otorga a los municipios del país competencia tributaria para cobrar impuesto a la propiedad inmobiliaria, que resulta ser el impuesto predial que se causa por todo individuo que es propietario de un bien inmueble, para lo cual las autoridades tributarias municipales de la nación disponen de facultades de comprobación, determinación, cuantificación y cobro coactivo de esa imposición inmobiliaria.

El impuesto predial instituido a nivel constitucional en el ámbito de los gobiernos municipales del país, sin lugar a dudas constituye la contribución municipal más importante para el medio político de la esfera gubernamental relativa, en virtud de que, desde el punto de vista de la susceptibilidad de su cuantificación y de la magnitud cuantitativa de su recaudación por parte de las tesorerías de los municipios de la nación, potencialmente puede producir y en efecto produce el mayor ingreso para las arcas de los Ayuntamientos del país, en comparación con el resto de gravámenes tributarios municipales.

El artículo 31, fracción IV, de la CPEUM es la “piedra angular” del sistema tributario mexicano, debido a que de ese precepto constitucional se desprende la obligación a cargo de los particulares de contribuir al gasto público, y, la facultad de la Federación, estados y municipios para el establecimiento legal y cobro en vía administrativa de las contribuciones a cargo de los gobernados.

La “potestad tributaria” que caracteriza al Estado, instituida en el sistema jurídico nacional por el mandato supremo antes invocado, así como la “competencia tributaria” que también es propia de esa entidad político jurídica, no se erigen en el orden jurídico del país como facultades omnímodas del Estado Mexicano, sino que su ejercicio está acotado por la Carta Magna mediante límites dispuestos expresamente por esa Ley Suprema, como son, verbigracia, los derechos humanos reconocidos tanto por normatividad constitucional, como en instrumentos supranacionales.

La garantía de seguridad jurídica instaurada en el orden jurídico nacional por el artículo 16, párrafo primero, del Código Fundamental de la República, impide que cualquier autoridad del país, inclusive las que legislan a nivel ordinario, concreten arbitrariamente actos de poder de imperio que provoquen afectación a la esfera jurídica de cualquier gobernado.

La legislación hacendaria municipal del Estado de Jalisco dispone la imposibilidad de que los particulares, en términos formales, enajenen una propiedad inmobiliaria o transmitan un derecho real, cuando exista adeudo por concepto de impuesto predial con relación al inmueble que vaya a ser materia de enajenación o del derecho real relativo al mismo que se pretenda transferir.

El objetivo del presente trabajo es demostrar, a la luz de la garantía de seguridad jurídica, que la exigencia de acreditar a los notarios públicos del Estado la falta de adeudo de impuesto predial causado por la propiedad inmobiliaria materia de una operación jurídica que se les pida autorizar, no está debidamente delimitada, lo que puede ocasionar que las autoridades fiscales municipales incurran en abusos ante la necesidad de los interesados de traficar jurídicamente con un inmueble.

La metodología que se utilizará para la elaboración de este tratado es de tipo documental, ya que se consultarán leyes y criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se recurrirá a la interpretación hermenéutica de esos textos, así como a una interpretación conforme, de acuerdo al artículo 10, párrafo segundo, de la CPEUM, del precepto legal que exige la falta de adeudo de impuesto predial con relación a todo bien inmueble que pase por un acto jurídico que deba autorizarse por fedatario público.

Desarrollo

1. Garantía de seguridad jurídica

El artículo 16, párrafo primero, de la CPEUM estipula literalmente lo siguiente:

“**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimien-

tos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.” (Cámara de Diputados, 2021)

Conforme a lo ordenado por el mandato constitucional invocado, todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales de la República que dirijan un acto de poderío estatal hacia el ámbito jurídico de un gobernado, deberán consignar en el documento en que se contenga la manifestación de soberanía respectiva, la fundamentación y motivación correspondiente, es decir, en el mandato escrito en que se exponga la actuación estatal, habrán de mencionarse los preceptos jurídicos que sean aplicables al caso concreto, así como las razones particulares y especiales que la autoridad emisora tomó en consideración para su expedición, los que deberán ser compatibles a efecto de que el gobernado afectado tenga plena certeza de que se actuó en su detrimento en estricta observancia de la legislación, no así de manera arbitraria.¹

El artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM ordena a todas las autoridades de la República que en sus respectivos ámbitos competenciales, respeten todos los derechos humanos de los gobernados; lo que implica que el mandato constitucional diverso que exige fundamentación y motivación en todo acto de imperio que emitan las entidades

1. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado con relación a la exigencia de fundamentación y motivación a cargo de toda autoridad que se encamine bajo la investidura del imperio estatal hacia la esfera jurídica de los particulares, en los términos siguientes: **“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1977)

públicas en detrimento de un particular, también sea una obligación suprema a cargo de las autoridades legislativas del país.

No obstante lo anterior, la garantía de fundamentación y motivación consagrada por el artículo 16, primer párrafo, de la Carta Magna no tiene la misma connotación en tratándose de la función legislativa, ya que en la actividad material de emisión de normatividad la aludida máxima constitucional únicamente exige que el órgano emisor de la norma tenga a su favor las facultades constitucionales suficientes para legislar sobre el ámbito jurídico de que se trate (fundamentación), y que las leyes que emita se refieran a relaciones sociales que ameriten regulación (motivación).²

El artículo 16, párrafo primero, de la CPEUM prevé la orden suprema de que toda actuación de autoridad que tenga por destino el ámbito jurídico de un particular, habrá de estar suficientemente fundada y motivada. Esa exigencia constitucional constituye el basamento de la garantía de seguridad jurídica en el sistema jurídico mexicano, la que se refiere a que ninguna entidad pública de la nación puede ubicarse en la posibilidad de desarrollar actuaciones de poder de imperio, en detrimento de un particular, de manera arbitraria, sino que toda manifestación de soberanía tiene que estar suficientemente soportada en el orden jurídico nacional.

La garantía de seguridad jurídica consagrada por el artículo 16 constitucional obliga a todas las autoridades legislativas de la República

2. Así lo dijo el Pleno de la SCJN en el siguiente criterio jurisprudencial: “**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1984)

a configurar los textos legales que emitan, de manera tal que queden debidamente establecidos los elementos esenciales que permitan a los gobernados hacer valer sus derechos, y, por consiguiente, que el sujeto pasivo de esas prerrogativas, que es una autoridad pública, no tenga la posibilidad legal de incurrir en arbitrariedades en el contexto relativo de esos derechos.³

La garantía de seguridad jurídica dispuesta por el artículo 16, párrafo primero, de la Carta Magna compele a todas las autoridades legislativas de la nación a que en toda normatividad que emitan, establezcan las directrices e impedimentos que sean necesarios para que las entidades públicas administrativas y legislativas no puedan actuar arbitrariamente en perjuicio de los particulares, debido al vacío u oscuridad de que pueda adolecer la ley, en sentido material, que corresponda. Así, esa prerrogativa esencial impele a los entes estatales que materialmente legislan la adopción de una conducta positiva, consistente en que en la emisión de un cuerpo legal obligadamente tienen que delimitar el ejercicio de las autoridades a las que incumba su aplicación, a fin de

-
3. La SCJN se pronunció en criterio jurisprudencial sobre el alcance de la aludida garantía constitucional: “**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenorice un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.”.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006). *Vid.*, tesis de jurisprudencia de rubro “AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”, emitida por la Primera Sala de la SCJN.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011)

que, en términos legales, éstas no puedan incurrir en arbitrariedades en contra de los gobernados.⁴

2. La obligación fiscal

El antiguo derecho romano reconocía en el ámbito civil dos tipos de vínculos jurídicos de los que una persona podía ser titular. La potestad que en cualquiera de sus modalidades podía ejercer un individuo sobre una cosa se denominó “derecho real”, en tanto que la relación jurídica que existía entre dos personas en la cual una de ellas podía exigir de la otra una prestación, se llamó “derecho personal”.⁵

Los romanos concebían los derechos personales como una liga de derecho que se da entre dos sujetos, también llamada derecho de crédito, por virtud de la cual una persona puede exigir de otra el cumplimiento de una prestación apreciable en dinero.

Eugene Petit, en su obra “Tratado Elemental de Derecho Romano”, estableció la esencia de los derechos personales para el antiguo Derecho Romano:

El derecho de crédito es, en efecto, una relación entre dos personas, de las cuales una, el acreedor, puede exigir de la otra, el deudor, un hecho determinado, apreciable en dinero. Ahora bien; esa relación puede ser considerada desde dos puntos

-
4. *Vid.*, tesis jurisprudencial de rubro “ACTA DE IRREGULARIDADES DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, AL NO ESTABLECER UN PLAZO PARA QUE LA AUTORIDAD LA ELABORE Y NOTIFIQUE, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”, emitida por el Pleno de la SCJN.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010). *Vid.*, criterio jurisprudencial de rubro “LEY ADUANERA. SU ARTÍCULO 152, AL NO ESTABLECER UN PLAZO DENTRO DEL CUAL LA AUTORIDAD DEBE EMITIR EL ACTA DE OMISIONES O IRREGULARIDADES, UNA VEZ EJERCIDAS LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN SOBRE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”, emitida por la Primera Sala de la SCJN.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009)
 5. *Cfr.* La obra intitulada “Tratado de Elemental de Derecho Romano” de Eugene Petit.(Petit, 1994, pp. 229 y 313)

de vista diferentes: del lado del acreedor, es un derecho de crédito que cuenta en el activo de su patrimonio; del lado del deudor, es una obligación, una deuda que figura en su pasivo. (Petit, 1994, p. 313)

El derecho fiscal es una rama del derecho público que regula las instituciones propias y afines a las potestades tributaria y de recaudación del Estado, y, las relaciones entre el Estado, como titular de la potestad y competencia tributarias, y los particulares, como sujetos susceptibles de resentir esas atribuciones, así como las relaciones entre órganos estatales en el ámbito impositivo.

Para Sergio Francisco De la Garza el derecho fiscal, que él denomina derecho tributario, es:

...el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la Administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación. (De la Garza, 2008, p. 26)

El Derecho Fiscal es la parte de la ciencia jurídica cuya teleología se hace consistir en las relaciones jurídicas que se caracterizan por la existencia, por un lado, de un sujeto activo, quien es el titular del vínculo legal que tiene a su favor una prerrogativa de exigencia, y, por otro lado, un sujeto pasivo, quien tiene el deber de proporcionar una prestación a favor de la otra parte de la relación, sobre el que puede recaer un ejercicio de potestad estatal para obtener su cumplimiento incluso por encima de su voluntad.

La obligación fiscal, al igual que la “obligación” en el derecho civil, es un vínculo jurídico en el que un sujeto activo, en este caso una persona moral pública que es el Fisco en cualquiera de sus manifes-

taciones, puede exigir a otra persona como sujeto pasivo, que es un individuo físico o jurídico, una prestación monetaria por causa de la materialización fáctica de un supuesto previsto en la legislación como causa generadora de esa relación bilateral.

La relación jurídica fiscal, que para el sujeto activo constituye un derecho, mientras que para el sujeto pasivo se traduce en una obligación a su cargo, requiere para su concreción la realización de hechos jurídicos que coincidan exactamente con los supuestos previstos en ley, en sentido formal y material, como causas que originan un deber tributario en el ámbito patrimonial de los gobernados. En otros términos, las obligaciones fiscales tienen como punto de partida la estipulación normativa de los hechos enunciados abstractamente, por parte de los órganos legislativos del Estado, cuya materialización en cada caso particular ocasionan el surgimiento del deber a cargo de los particulares de desprendimiento de parte de su patrimonio para cederlo, volitiva o coercitivamente, a las arcas públicas.

El principio del derecho tributario que exige para la validez de una obligación fiscal que su basamento sea indefectiblemente una disposición legal, en sentido formal y material, se sintetiza con el aforismo “*nullum tributum sine lege*”.

El destacado jurista Sergio Francisco De la Garza explica magistralmente la razón por la cual los deberes tributarios son obligaciones ex-lege:

Las relaciones tributarias sustantivas tiene el carácter de obligaciones ex-lege, en cuanto que para su nacimiento resulta necesaria la conjunción del presupuesto abstractamente definido en la ley y el hecho fenoménico que encuadra dentro de dicha hipótesis o presupuesto. (De la Garza, 2008, p. 455)

Como ya se dijo, el nacimiento de toda obligación fiscal se suscita cuando se concretan dos elementos, uno abstracto y otro particu-

lar, que son, la previsión legal de los supuestos generadores del deber de entregar recursos monetarios al Estado y el acontecimiento de un suceso fáctico o jurídico que coincida con alguna de las hipótesis de aquella disposición normativa. Sin embargo, la efectividad del surgimiento de una obligación tributaria requiere de una manifestación por parte del sujeto pasivo, del sujeto activo o de ambos en cooperación, por la que se declare su concreción y se efectúe su cuantificación en términos monetarios.

Respecto a esa temática, el célebre autor Sergio Francisco De la Garza se pronunció en los términos siguientes:

Para nosotros, la determinación es un acto del sujeto pasivo por el que reconoce que se ha realizado un hecho generador que le es imputable o un acto de la Administración que constata esa realización, imputable a uno o varios sujetos pasivos, y en ambos casos, por el que se liquida o cuantifica el adeudo en dinero, una vez valorizada la base imponible y aplicada la tasa o alícuota ordenada por la ley.⁶ (De la Garza, 2008, p. 556)

Por su parte, el autor Narciso Sánchez Gómez considera sobre el tópicico de la determinación en materia tributaria, lo siguiente:

La determinación de la obligación tributaria consiste en el acto o conjunto de actos emanados de la Administración Pública, de los particulares o de ambas partes coordinadamente, destinados a establecer en cada caso particular, la configuración del hecho que dio nacimiento a esa obligación, identificando plenamente la base gravable para concretizar el monto del tributo que debe enterarse al fisco. (Sánchez Gómez, 2011, pp. 399 y 400)

6. *Vid.*, tesis judicial de rubro “DETERMINACION, CONCEPTO DE LA. ARTICULOS 8o Y 83 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967”.(Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 1982)

La posibilidad jurídica de que el sujeto pasivo de la obligación tributaria emita declaratoria de que se ha verificado en su persona la causa legal que da lugar a un deber impositivo, y realice su cuantificación pecuniaria, en casos particulares, se denomina “principio de autodeterminación de las contribuciones”.

En el orden jurídico mexicano, a nivel federal, el aludido principio se encuentra previsto por el artículo 6o., tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación (CFF)⁷:

Artículo 6o.

[...]

Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación. (Cámara de Diputados, 2020)

El precepto legal invocado estipula como regla general que la determinación de las contribuciones es una labor que corresponde a los mismos sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, y que sólo por regla específica tal tarea habrá de realizarla el sujeto activo de ese vínculo jurídico. En otras palabras, de acuerdo a ese dispositivo normativo, cuando un ordenamiento legal instituya una imposición en términos generales y abstractos, pero no disponga a quién le corresponde la labor de determinar en cada caso particular el nacimiento de la obligación fiscal, ni exista disposición legal diversa que así lo señale, se aplicará el “principio de autodeterminación de las contribuciones”, esto es, tal actividad estará a cargo del deudor fiscal; en cambio, esa ta-

7. El citado principio está reconocido en el ámbito fiscal de los municipios del Estado de Jalisco por el artículo 46 de la Ley de Hacienda Municipal de la misma entidad federativa. (Congreso del Estado de Jalisco, 2020b)

rea declarativa sólo estará a cargo de la Administración Pública, como acreedor de la relación tributaria, cuando exista mandamiento legal específico que así lo disponga.

El reconocimiento del “principio de autodeterminación de las contribuciones” en el sistema jurídico patrio, constituye una modalidad del cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los gobernados, que quedaría relegado a un somero anhelo ideal, si no se dispusieran a favor de la autoridad fiscal atribuciones de constatación por las que el Estado se cerciore que la determinación impositiva, a que están obligados los contribuyentes, se cumplimenta debidamente por éstos últimos.⁸

La tarea de determinación y cuantificación de las contribuciones a cargo de los sujetos que están obligados a su pago, se limitaría a ser una aspiración estatal como modalidad de cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los gobernados, si el Fisco, en sus diferentes representaciones, no tuviere atribuciones legales para supervisar su cumplimiento y, en su caso, sancionar su desatención. Esa potestad de revisión y control se denominan por la jurisprudencia y la doctrina como “facultades de comprobación”.⁹

Con relación a las facultades de comprobación que constituyen la esencia de las autoridades fiscales, la Segunda Sala de la SCJN se ha pronunciado en los siguientes términos:

8. *Vid.*, tesis de jurisprudencia de rubro “OBLIGACIONES FISCALES. LA AUTODETERMINACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO CONSTITUYE UN DERECHO, SINO UNA MODALIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE AQUÉLLAS A CARGO DEL CONTRIBUYENTE”. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012)

9. El artículo 42 del CFF enuncia esas facultades de comprobación de que dispone el Fisco Federal para revisar que los particulares atiendan debidamente el “principio de autodeterminación de las contribuciones”, instituido en el orden jurídico mexicano por el artículo 60 del mismo ordenamiento legal.

Para proporcionar una respuesta al anterior cuestionamiento cabe señalar que desde la perspectiva del derecho tributario administrativo, la autoridad fiscal está facultada constitucionalmente en el artículo 16, párrafos primero y décimo sexto, de la Constitución para ejercer facultades de gestión (asistencia, control o vigilancia) y de comprobación (inspección, verificación, determinación o liquidación) de la obligación de contribuir prevista en el numeral 31, fracción IV, del mismo ordenamiento supremo, concretizada en la legislación fiscal a través de la obligación tributaria. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020)

Tal como ya se dijo, las relaciones jurídicas tributarias suponen la existencia de un vínculo legal entre una entidad gubernamental, sujeto activo, y un sujeto físico o moral, sujeto pasivo, que se traduce en un derecho de crédito para el primero, y en una obligación o adeudo para el segundo de ellos.

En el ámbito del derecho civil, las obligaciones pueden tener por génesis una disposición legal o un acuerdo contractual, en conjunción con un incumplimiento o transgresión a la legislación o a un consenso de voluntades. De esta guisa, en virtud de que tales deberes jurídicos se suscitan en el curso de relaciones de coordinación¹⁰, esto es, entre sujetos de derecho que se conducen en posición de igualdad, la declaratoria de su surgimiento al mundo jurídico y, en su caso, la orden para que se le dé cumplimiento incluso por la vía forzosa, debe provenir de

10. “Las relaciones de coordinación son los vínculos que se entablan merced a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Esas relaciones pueden ser de índole privada o de carácter socio-económico. En el primer caso, cuando están previstas y reguladas por las normas jurídicas, el conjunto de éstas constituye lo que suele denominarse “Derecho privado”; y en el segundo, si las citadas normas las imponen y rigen, su agrupamiento integra lo que se llama “Derecho social”. En ambas hipótesis, según aseveramos, los sujetos de las relaciones reguladas jurídicamente no son los órganos del Estado, ni entre sí ni frente a los gobernados, pudiendo éstos ser, como también afirmamos, simples particulares o entidades colectivas o los miembros individuales de las mismas; y si en las propias relaciones puede intervenir algún órgano estatal, como sujeto, no es su actividad de imperio la que se encauza.”.(Burgoa O., 2003, pp. 167 y 168)

una entidad posicionada en plano de superioridad legal respecto de los individuos implicados en la relación obligacional.

El derecho procesal civil concede a todo a aquel que es señalado públicamente como deudor de quien formula esa afirmación, “acción de jactancia” a efecto de que el demandado demuestre que efectivamente es acreedor de quien ejercita tal acción. El propósito de esa institución procesal es brindar certeza jurídica a todo sujeto de la integridad de su patrimonio, y de que puede disponer libremente de su parte activa sin incurrir en responsabilidades.¹¹

Por su parte, en el medio del derecho fiscal el vínculo obligacional se da igualmente entre un sujeto activo, acreedor, y un sujeto pasivo, deudor, por el que aquél puede exigir a éste último el otorgamiento de una prestación de dar, principalmente; sin embargo, en el ámbito impositivo las relaciones vinculatorias no se dan en términos de igualdad legal, sino que el acreedor, la Administración Pública, se conduce frente al deudor, el contribuyente, investido de la potestad del Estado que le permite a aquél determinar las obligaciones tributarias a su favor, y exigir forzosamente al particular su cumplimiento, sin necesidad de acudir a los tribunales para esos efectos.¹²

Las facultades de comprobación de que disponen las autoridades fiscales por mandato de la Constitución y las leyes, tienen por teleología la disuasión a los particulares para que no incumplan deliberadamente con su deber de determinar y cuantificar por sí mismos los gravámenes fiscales que tengan a su cargo, así como corregir el incumplimiento o cumplimiento defectuoso en que involuntariamente puedan incurrir.

En virtud de que el despliegue de esas atribuciones de supervisión, determinación, cuantificación y sanción de que legalmente dispone el

11. *Vid.*, tesis judicial del Pleno de la SCJN de rubro “JACTANCIA, ACCIÓN DE”.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1965)

12. *Vid.*, jurisprudencia del Pleno de la SCJN que al rubro dice “AUDIENCIA, GARANTIA DE, EN MATERIA IMPOSITIVA. NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA”.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1974)

Fisco en sus diversas manifestaciones, puede dar lugar a que en casos particulares se emitan pronunciamientos unilaterales que originen el surgimiento de adeudos en el ámbito patrimonial de los gobernados; tal ejercicio de soberanía debe sujetarse a las formalidades previstas al efecto por el artículo 16 constitucional y por las disposiciones legales relativas a tal potestad, con la finalidad de que el Estado no tenga la oportunidad jurídica de incurrir en abusos de poder o en arbitrariedades.

La legislación procesal civil concede a todo individuo la facultad de demandar a todo aquel que lo señale públicamente como su deudor, para que el demandado acredite la existencia de las causas jurídicas en las que sustenta sus afirmaciones y, en su caso, ejercite las acciones procedentes.

En el ámbito del derecho fiscal, como ya se dijo, las controversias relativas a la determinación, cuantificación y cobro forzoso de cargas tributarias sustantivas no pueden llevarse a los tribunales judiciales, sino que tales temáticas son susceptibles de impugnarse ante la misma autoridad fiscal o en sede jurisdiccional ante un tribunal especializado, sin que en éste último caso se suspenda el ejercicio de cobro coactivo de que dispone el Fisco, salvo que el monto del crédito fiscal correspondiente se garantice debidamente. En estos casos, la determinación impositiva que llegue a desempeñar una autoridad tributaria en perjuicio de un gobernado, constituye el cimiento y punto de partida para su inmediata cuantificación, así como, si es el caso, su exigencia forzosa.

Esa facultad de determinación unilateral de concreción de adeudos públicos en contra de un particular, de acuerdo al artículo 16 constitucional, está sujeta a los deberes de fundamentación y motivación que habrán de cumplimentarse en todo acto de autoridad que se traduzca en declaratoria y cuantificación de crédito fiscal a cargo de su destinatario, por el que se demuestre que efectivamente se concretó ese adeudo tributario en detrimento de su patrimonio, a efecto de que la autoridad fiscal no pueda decretar sin sustento jurídico o fáctico algu-

no la existencia de esa clase de cargas fiscales. Esta limitante tiene su símil en el derecho privado en la acción de jactancia mencionada con anterioridad.¹³

En otras palabras, el mandato constitucional dispuesto por el artículo 16, párrafo primero, de la Carta Magna, reiterado por el artículo 38, fracción IV, del CFF, impone a las autoridades fiscales la obligación de demostrar en toda determinación de adeudos tributarios a su favor, a través de la fundamentación y motivación atingente, que efectivamente se concretó un gravamen fiscal a cargo del gobernado sujeto de tal pronunciamiento, en razón de que tal declaratoria ocasiona trastorno de su patrimonio en términos pasivos; de tal manera que esa afectación patrimonial quede debidamente soportada en cimientos jurídicos y fácticos, y no que se suscite por simple ostentación de la Administración Pública.

3. El impuesto predial como requisito para la concertación formal de actos jurídicos relativos a bienes inmuebles

El artículo 123 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco (LHMEJ) estipula literalmente lo siguiente:

Artículo 123. Para enajenar cualquier inmueble o transmitir algún derecho real, el causante deberá presentar comprobante donde se acredite que no existe adeudo por

13. La Segunda Sala de la SCJN se ha pronunciado en criterio jurisprudencial en el sentido de que la práctica de visitas domiciliarias, máxima expresión del ejercicio de las facultades de comprobación que tienen a su alcance legal las autoridades fiscales, debe sujetarse a las formalidades dispuestas por el artículo 16 constitucional y en las leyes fiscales. *Vid.*, tesis judicial de rubro: “VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 46, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA (VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ENERO DE 2004)”. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007b)

concepto de impuesto predial en la fecha en que se autoricen las escrituras, actos o contratos.¹⁴ (Congreso del Estado de Jalisco, 2020b)

El precepto legal invocado impone a todo enajenante o transmitente de un bien inmueble o un derecho real, el deber de acreditar con la constancia respectiva que no tiene adeudo alguno a su cargo, por concepto de impuesto predial, con relación al objeto materia de transacción jurídica. Aunque ese dispositivo jurídico no lo menciona, pero se infiere, la referida constancia debe emitirse por la entidad pública que tenga la calidad de sujeto activo en una obligación fiscal, por esa imposición inmobiliaria, que son los municipios en atención al artículo 115, fracción IV, constitucional.

La disposición normativa en cita es violatoria de la garantía de seguridad jurídica consagrada por el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General de la República, en virtud de que ese articulado no prevé la imposibilidad de que los municipios incurran en negativa de emisión de constancias de no adeudos de impuesto predial, cuando no exista resolución administrativa que esté precedida de las formalidades legales conducentes, por la que se determine un crédito fiscal por ese concepto impositivo debidamente fundada y motivada; por lo que, las autoridades fiscales municipales pueden negarse a expedir tal documento bajo la simple ostentación de que se les adeuda impuesto predial derivado del inmueble o derecho real que se pretenda enaje-

14. En la iniciativa de reforma por la que se modificó este precepto legal para que se su redacción quedase en los términos actuales, se expuso lo siguiente: “XV. Por último, se propone una redacción más sencilla y precisa para el artículo 123, en el sentido de que el contribuyente demuestre que el predio objeto de una enajenación, o el derecho real objeto de una transmisión, no tienen adeudo por concepto del impuesto predial en la fecha en que se autoricen las escrituras, actos o contratos correspondientes, y no que demuestre estar al corriente, en general, del pago de sus obligaciones fiscales, como lo establece el texto vigente.”.(Congreso del Estado de Jalisco, 1997) Posteriormente, en el año de 2007 la Segunda Sala de la SCJN emitió un criterio muy interesante que tiene por ratio la misma que se desprende tácitamente de esa exposición de motivos.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007a)

nar o transmitir, sin que exista un resolutivo definitivo por el que se constate la existencia de esas deudas que el Fisco municipal manifieste tener a su favor, lo que puede originar que los municipios artificiosamente generen complicación u obstáculo a las transacciones jurídicas que los particulares pueden concertar libremente conforme al principio de la autonomía de la voluntad.¹⁵

Conclusiones

La garantía de seguridad jurídica consignada en el artículo 16, párrafo primero, del Código Político de la República, impone a las autoridades legislativas de todo el país, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 10, párrafo tercero, del mismo Ordenamiento Supremo, la obligación de que en toda normatividad por la que se concedan atribuciones de soberanía a autoridades administrativas y jurisdiccionales que sean susceptibles de concretizarse en el ámbito jurídico de los gobernados, también se estipulen disposiciones que no permitan a esas entidades públicas el ejercicio arbitrario de la potestad del Estado en detrimento de los particulares.

La obligación fiscal, al igual que los derechos personales que deambulan en la órbita del derecho civil, implica la vinculación entre dos sujetos de derecho, con la diferencia sustancial de que en aquélla la posición de exigencia se surte a favor de una entidad pública moral, en tanto que la categoría de receptor del deber de otorgamiento de una prestación se deposita en un individuo físico o moral. Asimismo, la declaratoria del surgimiento al mundo jurídico de la obligación tributaria no queda sujeta a la decisión de una autoridad judicial, sino que su concreción puede provenir del mismo sujeto pasivo en quien recae

15. *Vid.*, tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la SCJN que al rubro dice: “AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL”. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014)

la carga obligacional, de la entidad moral estatal acreedora o de ambos de manera coordinada.

La autoridad fiscal no requiere de la intervención de los tribunales ordinarios para que se emita declaratoria de causación de gravamen fiscal, empero, el despliegue de su facultad de cobro coactivo se encuentra sujeto al ejercicio de facultades de comprobación, en el que se cumplan las formalidades constitucionales y legales previstas para esos efectos, y, a la emisión de una resolución administrativa definitiva debidamente fundada y motivada, que provenga de un procedimiento formal de facultad de constatación tributaria, por la que se determine la materialización de situación generadora de obligación fiscal y su cuantificación.

El artículo 123 de la LHMEJ contempla una exigencia fiscal que incide en las relaciones jurídicas del orden civil relativas a enajenación de bienes inmuebles y transmisión de derechos reales, consistente en la emisión de constancia de no adeudo de impuesto predial respecto al bien o derecho materia de transacción del ramo civil, por parte de las autoridades fiscales municipales, como condicionante para la formalización legal de esos actos jurídicos.

El citado precepto legal es contrario a la garantía de seguridad jurídica consagrada por el artículo 16, primer párrafo, de la Ley Fundamental, en virtud de que, en términos abstractos, no obliga a las autoridades tributarias municipales a abstenerse de negar la expedición de constancia de no adeudo de imposición inmobiliaria, cuando no exista determinación de crédito fiscal en resolución administrativa fundada y motivada que esté precedida del ejercicio de facultades de comprobación; por lo que, esa omisión legislativa puede propiciar que el Fisco municipal impida arbitrariamente la concertación de actos contractuales entre particulares, derivado de la simple e infundada ostentación de que existen adeudos de impuesto predial a su favor.

En otros términos, la redacción vigente del artículo 123 de la LHMEJ, deja al arbitrio de las autoridades fiscales municipales del Estado la decisión de determinar unilateral y discrecionalmente la existencia o ausencia de adeudo de impuesto predial de un inmueble, lo cual puede traducirse en la imposición de valladares jurídicos injustificados que obstaculicen el tráfico inmobiliario en la Entidad. Es por ello que se hace necesaria una reforma legal que impida a la autoridad actuar arbitrariamente en lo tocante a la declaratoria de su parte sobre la situación jurídica de un inmueble, relativa al impuesto predial, así como consecuencias jurídicas para aquella autoridad municipal que indebidamente determine adeudos de esa contribución municipal inexistentes, o para la que deliberadamente se abstenga de emitir constancia de no endeudamiento de impuesto predial a pesar de que no exista tal deuda.

Conforme a lo anterior, se propone una reforma al artículo 123 de la LHMEJ y la adición de otros numerales a la misma legislación, en los términos siguientes:

Artículo 123. Los notarios públicos y los funcionarios que actúen como fedatarios no podrán autorizar ningún instrumento por el que se pretenda enajenar un bien inmueble ubicado en el Estado de Jalisco o transmitirse un derecho real sobre esos bienes, si el enajenante no exhibe una constancia emitida por autoridad fiscal competente en la que se manifieste que la fecha de la autorización de la escritura pública, acto o contrato, no existe adeudo por concepto de impuesto predial, respecto del inmueble a enajenarse o que sea materia del derecho real a transmitirse.

Artículo 123-A. Las autoridades fiscales municipales no podrán negarse a emitir la constancia de que habla el artículo anterior, cuando no exista ninguna determinación de crédito fiscal que esté debidamente fundada y motivada, por concepto de impuesto predial relativo al bien inmueble de

que se trate, o, si existe, que no se haya notificado legalmente al contribuyente.

Tampoco podrá negarse la emisión de ese comprobante fiscal cuando los créditos fiscales se hayan pagado en su totalidad, estén debidamente garantizados en términos de las disposiciones aplicables, o, cuando éstos hayan prescrito.

Artículo 123-B. Todo interesado podrá promover juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco manifestando, bajo protesta de decir verdad, que una autoridad municipal se negó a emitirle el comprobante que se menciona en el artículo 123 de esta ley, sin que deba exhibir constancia alguna por la que acredite que formuló tal solicitud.

Si la demanda cumple con las demás formalidades previstas por la ley de la materia, el Tribunal la admitirá a trámite y ordenará la notificación de la misma a la autoridad demandada para que en el término de diez días conteste la demanda instaurada en su contra en los términos de ley.

La autoridad demandada, según sea el caso, deberá exhibir en su contestación de demanda la constancia de no adeudo de impuesto predial reclamada por la parte actora, o, las constancias en original o en copias certificadas que demuestren los procedimientos administrativos de ejercicio de facultades de comprobación, determinaciones de créditos fiscales y las notificaciones de éstos, conforme a lo dispuesto por el artículo 123-A de esta ley. En este último supuesto, el Tribunal dará a la parte actora la oportunidad de ampliar su demanda y a la autoridad demandada, en su caso, para que la conteste, en los términos de la ley de la materia.

Las constancias de no adeudo de impuesto predial que exhiban las autoridades municipales a juicio, podrán expedirse “bajo reserva”. En este caso, el comprobante deberá contener la siguiente leyenda: “La presente constancia se expide bajo reserva, en términos del artículo 123-B de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, a efecto de que el interesado pueda enajenar el bien inmueble que aquí se indica o transmitir cual-

quier derecho real sobre el mismo, quedando a salvo las facultades de comprobación de las autoridades fiscales de este municipio para determinar adeudos de impuesto predial por este ejercicio fiscal o anteriores.

Artículo 123-C. Si en su escrito de contestación de demanda la autoridad demandada manifiesta negativa a exhibir constancia de no adeudo predial o simplemente no la exhibe junto a aquélla, y durante juicio no demuestra que se dieron los extremos a que se refiere el artículo 123-A de esta ley; en sentencia definitiva el Tribunal condenará a la autoridad a pagar a la parte actora el equivalente al veinte por ciento del monto del adeudo que la autoridad demandada hubiere alegado tener a su favor en el procedimiento, o, si no manifestó tal cuantía, la condena será por el veinte por ciento del monto de la operación acordada por el actor en contrato preparatorio de la enajenación del bien inmueble o transmisión del derecho real correspondiente, siempre que el acto contractual conste en documento de fecha cierta anterior a la de la presentación de la demanda.

Si en sentencia definitiva se declara la nulidad de las determinaciones de créditos fiscales por vicios de fondo o su prescripción, el Tribunal condenará a la autoridad demandada a pagar a la parte actora el equivalente al veinte por ciento de las cantidades consignadas en los actos anulados, por concepto de impuesto predial, accesorios y demás conceptos derivados de esa contribución.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores será sin perjuicio de que en etapa de ejecución de sentencia, la parte actora pueda acreditar los daños y perjuicios que le ocasionó la negativa de la autoridad demandada a emitir comprobante de no adeudo fiscal que se haya anulado en fallo definitivo.

La condena al pago de daños y perjuicios sólo será procedente cuando, en términos del segundo párrafo de este artículo, se declare la nulidad de la totalidad de los créditos fiscales que se impugnaron en el juicio.

Bibliografía

- Burgoa O., I. (2003). *Las Garantías Individuales* (36.^a ed.). Porrúa.
- Cámara de Diputados. (2020). *Código Fiscal de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_110121.pdf
- Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf
- Congreso del Estado de Jalisco. (1997). *Proceso legislativo Decreto 16912*. <https://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LIV/Decreto%2016912.pdf>
- Congreso del Estado de Jalisco. (2020a). *Código Civil del Estado de Jalisco*. <https://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/C%C3%B3digos/C%C3%B3digo%20Civil%20del%20Estado%20de%20Jalisco..doc>
- Congreso del Estado de Jalisco. (2020b). *Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco*. <https://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Hacienda%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20.doc>
- De la Garza, S. F. (2008). *Derecho Financiero Mexicano* (28.^a ed.). Porrúa.
- Petit, E. (1994). *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Porrúa.
- Sánchez Gómez, N. (2011). *Derecho Fiscal Mexicano* (8.^a ed.). Porrúa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1965). *Tesis—257813*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/257813>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1974). *Tesis—233084*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/233084>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1977). *Tesis—238212*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/238212>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1984). *Tesis—232351*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/232351>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). *Tesis—174094*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174094>

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007a). *Tesis—171121*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/171121>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007b). *Tesis—173418*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/173418>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). *Tesis—167455*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/167455>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2010). *Tesis—165359*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165359>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). *Tesis—161139*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/161139>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). *Tesis—160032*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160032>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). *Tesis—2008086*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008086>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/tomos/2020-08/1_76_MAR.pdf
- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (1982). *Tesis—249757*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/249757>