

Comentario de actualidad

Con cada año también comienza un nuevo ejercicio fiscal y, con él, una nueva tasación de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes. Tales deberes tienen sustento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se constriñe a todos habitantes de este país a *contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

Conforme a tal dispositivo constitucional, toda norma fiscal debe sujetarse a tres principios fundamentales: legalidad, proporcionalidad y equidad. El primero de ellos implica que los elementos esenciales de la contribución, esto es, el sujeto, el objeto, la base, la tasa y la temporalidad, deben estar expresamente consignados en una norma general, abstracta e impersonal, emanada de un órgano público formal y materialmente legislativo; con motivo del principio de proporcionalidad tributaria, los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos; entre tanto, el principio de equidad tributaria se traduce en que aquellos contribuyentes que tienen una calidad análoga deben ser tratados de la misma manera por las normas fiscales.

Por su parte, en los artículos 115, fracción IV, de la Constitución general de la República y 121 de la particular del Estado de Guanajuato, se faculta a los municipios para que administren *libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y*

otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, en particular, se estipula que percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Con tal motivo y en los términos del artículo 20 de la Ley para el Ejercicio y Control de la Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, los ayuntamientos de los 46 municipios deben presentar a la Legislatura local, antes del 15 de noviembre de cada año, la iniciativa de ley de ingresos para el ejercicio fiscal siguiente, en la que únicamente se establecerán las cuotas y tarifas aplicables a contribuciones y derechos, así como las tablas de valores que servirán de base para el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria; esto es así porque los otros elementos de tales tributos están previamente definidos en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, en vigor desde enero de 1990.

Ahora bien, la constitucionalidad del régimen tributario en los municipios de Guanajuato ha estado en entre dicho desde hace algunos años. El Poder Judicial de la Federación ha tachado de inconstitucional a la contribución especial de alumbrado público, toda vez que, por un lado, se invade la esfera de competencia de la Federación al establecerse como objeto del tributo, no el aprovechamiento del servicio de alumbrado público, sino el consumo de energía eléctrica - sobreponiéndose a la facultad exclusiva conferida a las autoridades federales en el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5º, constitucional-. Por otro lado, ha sido igualmente debatida tal contribución por su desapego al principio de equidad tributaria, toda vez que, al gravar el consumo de energía eléctrica, la cuota aplicada a cada usuario del servicio varía conforme a su propio consumo energético y no respecto al servicio que recibe, cuando en dicha cuota sólo

debería tenerse en cuenta el costo que para el Municipio representa la prestación de tal servicio y, por consecuencia, la cuota respectiva debería ser igual para todos quienes reciban servicios análogos, de forma que aquella sólo varíe ante la diferenciación en la calidad o cobertura del servicio.

Sin embargo, el régimen tributario en relación con el servicio de alumbrado público ha sido mantenido, tanto por los ayuntamientos como por el Congreso del Estado de Guanajuato. Más todavía, no es el único tributo cuya constitucionalidad es debatible. En las 46 leyes municipales de ingresos aprobadas por la actual Legislatura local se han introducido supuestos normativos que contravienen los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias en el cobro del impuesto predial.

En efecto, en los regímenes aprobados para tal contribución en este ejercicio fiscal, se prevé la aplicación de tasas distintas a predios con edificaciones y sin ellas. Sin embargo, tal determinación transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributarias consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución general de la República, pues a pesar que los contribuyentes tienen las mismas características objetivas -ser propietarios de predios urbanos o suburbanos- y realizan un mismo hecho generador del gravamen -propiedad de un predio urbano o suburbano- el legislador local les ha impuesto un tratamiento desigual por el solo hecho de que el predio esté baldío o edificado, además de que desatiende a la real capacidad contributiva del causante en relación con el valor del predio, ya que obliga a contribuir en mayor proporción al propietario de un lote baldío que al de un predio edificado.

En adición a lo anterior, en la Ley de Ingresos para el Municipio de León, Guanajuato -no así en las de los otros 45 municipios- se incorporaron, además,

“*tablas progresivas*” con las que se estarían estableciendo 27 tasas diferentes para gravar, de manera desigual, determinadas fracciones de cada inmueble objeto del impuesto predial, con el único propósito de incrementar las cuotas aplicables a predios sin edificaciones, en función, también, a la superficie de los mismos.

Lo anterior podría significar, en primer término, una doble imposición tributaria, toda vez que la superficie de los predios es uno de los elementos constitutivos del valor fiscal de los inmuebles que es, a su vez, la base del impuesto predial. Por tanto, al considerar a la superficie de los predios también en la determinación de la tasa, se estaría sobregravando a la propiedad inmobiliaria, que se constituye en el objeto del referido impuesto.

Más todavía, los supuestos normativos estipulados en las “*tablas progresivas*” pueden también implicar la violación al principio de legalidad tributaria, particularmente en predios con superficies superiores a mil metros cuadrados, toda vez que la aplicación de las operaciones aritméticas previstas en tales tablas podría derivar en la imposición, en casos concretos, de una tasa que no está prevista expresamente en ley.

Con el propósito de motivar este tratamiento desigual, el Congreso del Estado de Guanajuato ha argumentado perseguir fines extrafiscales, tales como *“desalentar la especulación inmobiliaria y con ello coadyuvar a la preservación del ambiente, la protección de la salud pública y al establecimiento de condiciones que ayuden a disminuir los índices de inseguridad en el municipio”*¹. No obstante, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado, al respecto,

¹ Dictamen que las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales suscriben de la Iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de León, Gto., para el Ejercicio Fiscal del año 2010.

que la existencia de un fin extrafiscal no puede convertirse en un elemento que justifique la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad o equidad consagrados en el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental.

Las funciones recaudatorias conferidas a las autoridades municipales no son ajenas a ese mandato fundamental; de hecho, en el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reformó y adicionó el numeral 115 de esa Ley Fundamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se estipuló, de manera expresa, que el impuesto predial se configuraría como un tributo cuya determinación estaría sujeta a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

Por lo anterior, resulta imprescindible la recomposición del orden constitucional, a partir del diseño de nuevos regímenes tributarios que, sin mermar la capacidad recaudatoria de los Municipios, se ajusten a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias, consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fidel GARCÍA GRANADOS*

* Miembro del Comité Editorial