

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Estudio sobre la Constitucionalidad del Título Noveno de
la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal
(IMPUESTO PARA OBRAS DE PLANIFICACION)

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GONZALO DEL AVELLANO Y PARRA

México, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A LA MEMORIA DE MI PADRE
SR. ALEJANDRO DEL AVELLANO CHAVEZ

— Guía espiritual —, devotamente.

A MI MADRE
SRA. RAFAELA P. VDA. DE DEL AVELLANO

Con devoción y cariño.

A MIS HERMANOS

ALEJANDRO — mi segundo Padre —

ALICIA LAURA

ALMA ESTELA

Con inmenso cariño.

AL SR. LIC.

GUSTAVO DEL CASTILLO NEGRETE

Sin cuya dirección no hubiera sido
posible realizar este trabajo.

Con afecto y amistoso reconocimiento.

AL SR. LIC.

EDUARDO HABER SAFRA

Con sincero aprecio.

A LOS HONORABLES MIEMBROS
DE MI SINODO.

Con respeto.

A MIS MAESTROS

Con agradecimiento, por haberme
hecho partícipe de sus conocimientos.

ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL TITULO NOVENO DE LA LEY DE
HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

(IMPUESTO PARA OBRAS DE PLANIFICACION).

PARTE PRIMERA .

INTRODUCCION, ANTECEDENTES Y REFORMAS DE LA LEY DE HACIENDA DEL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE SU TITULO NOVENO.

CAPITULO PRIMERO .- INTRODUCCION AL IMPUESTO SOBRE PLANIFICACION.

CAPITULO SEGUNDO .- ANTECEDENTES Y REFORMAS A LA LEY DE HACIENDA
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

1.- INTRODUCCION.

2.- ETAPA ANTERIOR A LA EXPEDICION DE LA PRIMERA LEY DE
HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.- LEY DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
DE LOS AÑOS DE 1918 Y 1924.

4.- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
DE 1929.

5.- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
DE 1941 (VIGENTE).

a).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1942.

b).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1943.

c).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1944.

d).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1945.

e).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1946.

f).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1947.

g).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1948.

h).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1949.

i).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1950.

j).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1951.

k).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1953.

l).- Reformas a la ley vigente durante el año de 1955.

PARTE PRIMERA

INTRODUCCION, ANTECEDENTES Y REFORMAS DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE SU TITULO NOVENO.

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION AL IMPUESTO DE PLANIFICACION.

En nuestra civilización occidental, a partir de Grecia, podemos decir que, en general, las ciudades griegas y sus herederas culturales, esto es, las ciudades latinas — principalmente las españolas e iberoamericanas —, han nacido y se han desarrollado alrededor de una gran plaza — llámese Plaza de Armas, Agora, Foro —. En estas plazas, lugares de reunión con fines políticos generalmente, se encontraban ubicados el palacio de gobierno, el templo, el ayuntamiento, la cárcel y algún otro edificio de carácter público. En cambio, en la otra tendencia, que podríamos llamar anglosajona, las ciudades nacieron y se desarrollaron alrededor de un potrero. En este lugar, además de las funciones propias de lugar de criar y guardar caballos, se entrenaban los soldados y oficiales, y era el centro común a estas poblaciones nórdicas.

Estas dos tendencias, en general podían darnos un panorama de los diversos ideales y concepciones que tienen esas dos civilizaciones: los griegos y los latinos, hicieron girar sus vidas alrededor de una Agora, Foro o Plaza en donde podían manifestar — o combatir — una idea. Es con ellos, en fin, con quienes el Derecho aparece y se desenvuelve. En cambio, la tendencia sajona revela otro fin: crecen sus ciudades alrededor de un potrero convertido realmente en un cuartel, manifestándose belicosos y omisos en el conocimiento del Derecho.

Por diversas razones, estos núcleos de población empezaron a crecer, algunos, podemos decir, en forma ordenada, y con un aumento paulatino en su población; otros, han tenido un desarrollo desproporcionado y anormal, absorbiendo fuertes concentraciones de los campos, hasta alcanzar poblaciones numéricamente monstruosas.

Este fenómeno de concentración de masas, se ha hecho palpable a partir de la llamada Primera Guerra Mundial, en la que, dada la perentoria necesidad de amplísima mano de obra, necesaria para la fabricación de toda clase de enseres bélicos, así como para aportar contingente y tropas, hubo grandes movimientos demográficos del campo a la ciudad. Ya también antes hubo movimientos masivos de igual índole, como en las diferentes etapas de industrialización de los países europeos, pero sin llegar a la importancia de la Gran Guerra.

Naturalmente, los problemas de estas ciudades han crecido en la misma proporción, pero con un agravante más: hay que prever las necesidades de la población futura.

Estos problemas, de servicios públicos unos; sanitarios otros —alcantarilla-

agua potable, —; de orden público — policía —; demográficos, — principalmente, dan lugar a la necesidad de planear, de prever, de acomodar, las necesidades de la gente que vive y que va a vivir en determinada ciudad.

Entonces, vemos que todas, absolutamente todas las ciudades del mundo en cierran una necesidad común, la necesidad de planificar, necesidad que cubre todos los órdenes: necesidad actual en las materias antes citadas, y estas mismas para las necesidades futuras.

En nuestro país, el fenómeno de concentración de grandes masas, ha aparecido a partir de las distintas etapas de la Revolución Mexicana, así vemos que, al principio, la población de la Ciudad de México era muy reducida; en años posteriores y hasta la fecha, alcanza a un total aproximado de más de seis millones de habitantes.

No es la intención de esta tesis polemizar en torno de las causas o motivos de esta macrocefalia, pues la ciudad capital tiene una población equivalente a un séptimo del total de toda la República, pero en general, se puede decir que dos son las razones principales: seguridad y grandes atractivos para el trabajo que en la ciudad existen, y al revés, la inseguridad y en cierta proporción, la pobreza que privan en nuestros campos.

Dada la magnitud de estos problemas, es pues menester hacer un breve análisis de ellos en las grandes ciudades, que pueden ser resueltos por la Planificación, entendiéndose ésta, provisionalmente, como el conjunto de obras realizadas por el Estado, tendientes a obtener un beneficio de carácter colectivo presente y futuro, tales como la fluidez de la circulación, conservación de zonas típicas, unidades habitacionales, zonas verdes y muchas otras.

Pero no se debe perder de vista que, aun cuando se trata de problemas diferentes, están íntimamente ligados entre sí, a tal grado que, considerando el problema habitacional por ejemplo, de proporciones enormes en nuestra ciudad, se ha adoptado como solución el crear unidades habitacionales de grandes proporciones, a la que van a acompañar los problemas del desplazamiento de sus moradores, circulación de transportes, relacionado directamente con la economía de la ciudad, zonas verdes de recreo, trazo de calles y otros más.

Ahora bien, cabe preguntar de dónde el Estado va a obtener fondos suficientes para afrontar esos gastos, fondos QUE NO PUEDEN PROVENIR de sus ingresos normales, supuesto que éstos están destinados a una finalidad concreta y diferente, y los gastos de planificación — técnicos, indemnizaciones, materiales, mano de obra y otros — son enormes. La solución estriba en crear un impuesto destinado precisamente a la Planificación, que deberá ser cubierto, necesariamente, por el beneficiado por las obras que se realicen en proporción con su capacidad económica, beneficio recibido y otras consideraciones, siguiendo el criterio de equidad y proporcionalidad que después será examinado.

Ahora bien, esa necesidad de planificación se hace sentir en relación direc

ta con el aumento de población en la Ciudad de México, y como consecuencia del principio de legalidad que señalan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se plasma en Ordenamientos Jurídicos, mismos que procuraremos estudiar, desde sus orígenes, en los siguientes capítulos, para conocer las ideas que han animado al Legislador con respecto al importante problema de la Planificación de nuestra Capital.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES Y REFORMAS A LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. - INTRODUCCION. - A partir del año de 1928, año durante el cual podemos decir que se empezó la obra de reconstrucción en nuestro país de los destrozos causados por la Revolución Mexicana— reconstrucción que se manifestó, entre otros aspectos, en el legislativo—, se empezaron a promulgar una serie de ordenamientos legales que abarcaron casi todos los aspectos del hacer humano; así, tenemos que se creó el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales— federal, también, en cuanto a asuntos de tal orden—, el Código Penal para las mismas Entidades, del año de 1931, que también es de aplicación federal en los casos de la competencia de los tribunales federales; la Ley General de Sociedades Mercantiles, de carácter federal, del año de 1934; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, también de carácter federal, del año de 1932, y otras muchas.

2. - ETAPA ANTERIOR A LA EXPEDICION DE LA PRIMERA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. - Por lo que se refiere a la legislación del Distrito Federal, y siendo el objeto de este capítulo referir los antecedentes relativos a la materia fiscal o hacendaria en dicha Entidad, tenemos, posiblemente, como hitos legislativos anteriores a esa época, la que puede considerarse como la Ley más antigua en lo que a dicha materia se refiere: la relativa al catastro, esto es, la Ley del Catastro del año de 1896.

Técnicamente hablando es con esta Ley como aparece el catastro en la Ciudad de México, concibiéndolo como el censo o padrón estadístico de los predios urbanos y rústicos comprendidos en el Distrito Federal, cuyo objeto es la comprobación de la superficie, naturaleza y valor de aquéllos, mediante la localización, deslinde, levantamiento de planos y valorización de los predios en particular. Esta Ley fue reformada el 8 de noviembre de 1898 y reglamentada en 1899.

En esa etapa existía la llamada Dirección de Catastro, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta que, en el año de 1917, esa dependencia pasó a ser parte del Gobierno del Distrito Federal, hasta el año de 1921, en que de nuevo regresó a la mencionada Secretaría de Estado, para volver, en 1924, a ser — en parte — Dependencia del Gobierno del Distrito Federal, con el nombre de Oficina Inspectoral del Ramo Predial, y otra parte, perteneciendo a la propia Secretaría, con el nombre de Dirección del Catastro Nacional, permaneciendo esta situación hasta 1925. Ambas dependencias desaparecieron en enero de 1926, creándose en su lugar la Dirección del Catastro del D.F., incorporada al Gobierno del Distrito Federal, que habría de realizar importantes labores en cuanto a fijar los límites de esta Entidad y de las municipalidades que lo formaban, como Azcapotzalco, Tacubaya, Tacuba, Coyoacán, Mixcoac, General Anaya, Tlalpan, Guadalupe Hidalgo, San Angel y Xochimilco; también se crearon Cuarteles y Delegaciones. Precisamente en ese año se iniciaron los trabajos de valuación en algunos Cuarteles, avalúos que sirvieron de base para la fijación del impuesto predial.

3.- LEY DE HACIENDA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE LOS AÑOS - 1918 y 1924.- El primer Ordenamiento Legal relativo en general a la hacienda pública del Distrito Federal, fue, asaber, la Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal de fecha primero de marzo de 1918, misma que fue derogada por la Ley del mismo nombre publicada en el Diario Oficial de treinta de agosto de 1924, que contenía disposiciones relativas al impuesto predial, ingresos mercantiles de empresas comerciales e industriales, juicios administrativos, derechos y aprovechamientos, y algunas otras materias más. Dicha Ley derogó las disposiciones catastrales anteriores.

4.- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1929.- Al crearse el Departamento del Distrito Federal, que vino a modificar el tipo de régimen político que existía en dicha entidad, es decir, al Gobierno del Distrito Federal y a los Municipios del mismo, de acuerdo con las reformas hechas a la Constitución Política en el año de 1928, las diversas leyes, reglamentos y disposiciones de carácter fiscal existentes, fueron reunidas en un solo Ordenamiento, que fue la llamada Ley de Hacienda del Distrito Federal de 30 de agosto de 1929.

En la exposición de motivos de dicha ley, se dijo: ". . . más que de una ley propiamente de reforma fiscal, se trata de una codificación lógica e indispensable de las veintiocho leyes vigentes en este instante en materia fiscal para el Distrito; veintiocho leyes con las cuales ha tenido que trabajar el Departamento y que, por su complejidad, multiplicidad y hasta oposición de articulado, en muchos casos, constituyen una verdadera maraña de disposiciones en materia fiscal, en la que forzosamente se entreda el público con grave perjuicio para los intereses del contribuyente y del Fisco"

Entre esa complejidad de leyes, podemos anotar las siguientes: la ya mencionada Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal de 1924; el Decreto de 28 de abril de 1916, relativo a disposiciones de cantinas y medidas sanitarias; el Decreto de 29 de abril de 1917, relativo a condonaciones de multas; el Decreto de 14 de noviembre de 1917, relativo al registro de titulación de fosas en panteones; el Acuerdo de 28 de Diciembre de 1916, relativo a la acumulación de basura y sanidad en la Ciudad de México; el Decreto de 20 de mayo de 1929, relativo a la explotación y pago de impuestos en las minas de arena; el Decreto de misma fecha, relativo a la introducción de ganado caprino en la Ciudad; la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal de fecha 18 de febrero de 1929; y algunas otras leyes y decretos.

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1929, contuvo disposiciones relativas a las siguientes materias: clasificó los Ingresos del Departamento, en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; gravó a la propiedad raíz clasificándola en rústica y urbana, y en predios edificados y no edificados; creó la Junta Calificadora del Impuesto Predial; gravó también a las empresas mercantiles e industriales, creando la Junta Calificadora del Impuesto a dichas empresas, con facultades para resolver sobre inconformidades en esta materia; gravó las diversiones públicas y los juegos permitidos; creó también el impuesto sobre vehículos y tabacos, creó grávementes relativos a aguas, mer

cados, rastros, panteones y bombas de gasolina en las vías públicas. También concedió al Departamento facultades de revisión de películas; contuvo disposiciones relativas al Registro Civil y al Registro de la Propiedad y del Comercio; dictándose disposiciones para los avalúos y para las distintas operaciones catastrales, y sobre réditos por capitales impuestos, concediéndose y reglamentando la participación del Departamento en ciertos ingresos federales. También gravó los donativos e indemnizaciones, creándose una dependencia cuyo objeto fue el cobro de los rezagos, honorarios y recargos, con facultades para ejercer el procedimiento económico-coactivo con objeto de hacer efectivos estos créditos fiscales.

5.- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1941 (VIGENTE).- Con el transcurso del tiempo, se fueron creando nuevas leyes y reglamentos relativos a la legislación hacendaria del Distrito Federal, y como consecuencia de esta nueva diversidad, se volvió a presentar el mismo fenómeno de multiplicidad de leyes, lo que obligó a promulgar una nueva ley única, que recibió el nombre de Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, misma que se promulgó con fecha 31 de diciembre de 1941.

Estas leyes y reglamentos fueron los siguientes: Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, de 30 de agosto de 1929, publicada en el Diario Oficial de fecha 24 de octubre del mismo año; Reglamento de la Junta Calificadora del Impuesto Predial, publicado en el Diario Oficial de 28 de agosto de 1935; Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1933; Reglamento de la Ley del Impuesto Predial de 8 de febrero de 1934; Ley de derechos de Cooperación para Obras Públicas en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 16 de junio de 1941; Reglamento sobre Fraccionamientos Urbanos para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 9 de mayo de 1936; Ley del Impuesto sobre Compraventa de Alcoholicos, publicada en el Diario Oficial de 12 de julio de 1941; Ley Sobre Servicio de Aguas Potables en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1938; Reglamento de esta ley, de 17 de agosto de 1949; Ley sobre Servicios de Aguas potables en el Distrito Federal de 17 de agosto de 1940 y Ley del Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles, publicada en el Diario Oficial de 29 de abril de 1937.

Como puede observarse, la promulgación de esta Ley se concretó en realidad a hacer una compilación de las leyes que he mencionado, leyes que en muchas ocasiones llegaron a ser contradictorias, por lo que el año siguiente de su promulgación, se tuvo que iniciar una revisión de sus diversos capítulos para depurar su texto.

Así a partir de que entró en vigor esta Ley, se hicieron las siguientes reformas:

a).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1942.- La ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1943, publicada en el diario Oficial de 31 de diciembre de 1942, en vigor a partir del día 1.º de enero de 1943,

por medio de su artículo quinto, adicionó el artículo 239 de la Ley, con la fracción V, - gravando las actividades mercantiles de las empresas editoriales y librerías mediante acuerdo del Presidente de la República.

El artículo sexto de la Ley de Ingresos citada, reformó lo dispuesto por el Título Tercero relativo al impuesto sobre operaciones mercantiles e industriales, mismo que posteriormente fue derogado por el artículo 8o. transitorio de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, como más adelante veremos.

Las reformas tuvieron por objeto fijar los renglones deducibles en los balances anuales de las empresas gravadas por este impuesto, fijar las reglas según las cuales las compañías de Seguros causarían el impuesto; las reglas para el pago del impuesto de los llamados "hoteles de paso", de comisionistas y corredores; la tarifa para cubrir el impuesto de anuncios, esto es, todo medio de propaganda por el que se ofrezcan al público mercancías o servicios; también se reformaron las disposiciones relativas a sanciones por infracciones en esta materia, así como los casos en que se encontraban exentos los causantes de este impuesto.

b).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1943.- Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1943, se promulgó la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1944, que por medio de su artículo quinto reformó las disposiciones contenidas en el artículo 26, fijando reglas para los casos en que los adeudos fiscales no causaban recargos; además, con reformas a otras disposiciones se fijaron las bases para el cobro del impuesto predial de los bienes y raíces catalogados como "monumentos"; igualmente fijó la tasa para el pago del impuesto de casas de alquiler y sobre casas con valor catastral, así como en los casos de demolición de edificios.

El artículo sexto de la Ley de Ingresos citada, hizo reformas al Título Tercero de la Ley, relativo a impuestos sobre ingresos mercantiles, determinando las personas físicas y morales que eran causantes de este impuesto, según las actividades que realizarán; el artículo séptimo de la Ley de Ingresos, fijó una nueva tarifa para el pago del impuesto sobre alcoholes; el artículo octavo reformó la fracción VII del artículo 316 de la Ley, relativo a operaciones gravadas por el impuesto sobre capitales, gravando cualquiera otra operación no señalada en las otras fracciones que constituyen este artículo; el artículo noveno reformó la tarifa para el pago del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos; el artículo décimo reformó las disposiciones relativas al pago de derechos de cooperación por obras públicas, instaurando el sistema de derrama, según el cual se pagan estos derechos considerando las medidas de los frentes de los predios beneficiados; el artículo décimo primero reformó la tarifa para el pago de derechos de licencias y placas de automóviles; el artículo décimo segundo modificó la tarifa relativa al pago de derechos por registro de propiedad; y el artículo decimocuarto determinó los porcentajes que debía pagar el causante deudor en caso de aplicación del procedimiento económico coactivo, por concepto de honorarios.

c).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1944.- Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1944, se promulgó la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1945, la que por medio de su artículo sexto reformó las reglas que determinaban el pago del impuesto predial de los predios que tuvieran obras recién terminadas, y por lo que respecta a predios edificados rentables, se declaró que no causaban el impuesto por concepto de patio o de jardín, mismo que se cobraba con anterioridad; se hicieron reformas de estilo a los artículos 45, - 144 fracción VI, y 145; por lo que respecta al artículo 200, se adicionó con el párrafo segundo, imponiendo a los notarios, corredores y funcionarios dotados de fe pública, la obligación de exigir a los causantes, en los casos de autorización de contratos o escrituras públicas relativas a predios, la presentación de la última boleta correspondiente a los terrenos y a la de las construcciones; el artículo séptimo modificó parte del Título Tercero de la Ley, eliminando el sistema de tributación fiscal para los comisionistas y representantes que era muy complicado, quedando fijo el impuesto del 3% sobre el monto del ingreso bruto obtenido por sus respectivas operaciones; el artículo noveno modificó el porcentaje que establecía la Ley respecto del pago del impuesto sobre juegos permitidos, estableciendo reglas para el pago del mismo.

d).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1945.- Por Decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1945, se promulgó la Ley de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1946 — adviértase que el legislador estaba atrasado en diecisiete años, supuesto que desde el año de 1928, y merced a las reformas constitucionales, el Gobierno del Distrito Federal dejó de existir para convertirse en Departamento de Estado —, la que, por medio de su artículo séptimo reformó el artículo 10 de la Ley, concediendo facultades a la Tesorería del D.F., para poder realizar visitas e inspecciones a predios, establecimientos mercantiles e industriales, para conocer hechos y circunstancias que sirvieran de base para aplicar las leyes y reglamentos fiscales; el artículo octavo reformó las bases para el pago del impuesto predial para los predios clasificados como "monumentos" que, además, estuvieran ocupados totalmente por sus dueños sin estar alquilados, del 6.3 al millar anual sobre su valor catastral al 10.5 al millar; también se concedió un trato fiscal especial a los causantes de predios ubicados en colonias proletarias — al respecto, aclaro que existía y existe una relación de colonias clasificadas con este carácter, hechas en atención a las condiciones económicas de los propios causantes — consistentes en fijar una base del 12.6% mensual sobre rentas estimadas por una Junta integrada por un representante del Gobierno del Distrito Federal y un representante de los Colonos, ordenándose, además, la expedición de un reglamento para establecer el procedimiento para fijar esas rentas.

Además, se creó un impuesto especial a los propietarios de predios edificados que estuvieran obligados conforme el Reglamento de las Construcciones y de los Servicios Urbanos en el Distrito Federal, a tener un espacio destinado a estacionamiento de vehículos para los habitantes del propio edificio, o a los que el Gobierno del Distrito Federal admitiera que no establecieran ese estacionamiento; este impuesto especial era independiente del predial causado por los propietarios de los edificios, y debía pagarse por una sola --

vez, anualmente, según lo fijara cada Ley de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal. - En el caso de propietarios que no proporcionaran el estacionamiento por estar autorizados, este impuesto especial ha recibido el nombre de "impuesto substitutivo".

Según el artículo décimoprimer, se reforman las disposiciones relativas al impuesto sobre compraventa de alcoholes, aguardientes, bebidas alcohólicas y mieles in-- cristalizables, correspondiente al Título IV de la Ley, aumentándose la tarifa; se derogó-- el contenido del artículo 245 que establecía excepciones al pago de este impuesto, y se - aumentaron las obligaciones de los causantes, con objeto de lograr un mejor control de los mismos.

El artículo décimoquinto, modificó las disposiciones legales relativas al - cobro de derechos de cooperación para obras públicas, incluyendo obras en las que antes - no tenían obligación de cooperar los habitantes del Distrito Federal, como son colectores - y subcolectores de agua, obras de captación, conducción y distribución de agua potable - con anterioridad solo se refería a la dotación e instalaciones de agua-, túneles y entuba - ción de las aguas de ríos y arroyos; además, se modificó el porcentaje de la tarifa para el - pago de los derechos.

El artículo décimonoveno creó el Título XXIX de la Ley, denominado "Del impuesto sobre compraventa de artículos de lujo", artículos 931 al 947, señalando como - objeto del impuesto las operaciones de compraventa al mayoreo o menudeo realizadas direc - tamente con el consumidor, de artículos de lujo en el Distrito Federal; y como sujetos del - mismo, a todas las personas físicas o morales que tuvieran carácter de compradores y, soli - dariamente, los vendedores; el legislador no dió una definición de lo que entendió por artí - culo de lujo, concretándose únicamente a elaborar una lista taxativa de ellos. El impues - to se causó a razón del 5% del precio de la operación, quedando el vendedor con el carác - ter de retenedor del impuesto, señalándose en el propio Título XXIX el sistema para el pa - go y manifestación ante la Tesorería. Se exceptuaron del pago del impuesto las siguientes - compras: las hechas para el Gobierno Federal y las del Distrito Federal; las hechas para - instituciones de asistencia privada o pública; las de automóviles hechas por empresas de - - transporte de mercancías o personas; se señalaron infracciones y sus correspondientes sancio - nes, y participaciones del 50% de la multa en caso de denuncias, mismas que tendrían ca - rácter de confidenciales.

e).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1946.- Por Decreto pu-- blicado en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1946, se promulgó la Ley de Ingre - sos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1947, que por medio - de su artículo octavo reformó la tarifa del artículo 373 de la Ley, relativa al cobro de im-

puestos y derechos por matanza de ganado suino, de \$ 1.50 por cabeza sacrificada a -- \$ 4.00; el artículo noveno reformó las disposiciones del artículo 417 de la Ley, que obligaba a todos los habitantes del Distrito Federal a cooperar en la construcción y reconstrucción de obras públicas, y con la modificación solo quedaron obligados los propietarios y -- poseedores de los predios beneficiados.

También se publicó el Decreto de misma fecha según el cual las funciones fiscales concedidas al Departamento del Distrito Federal, se confirieron a la Secretaría -- de Hacienda y Crédito Público; en consecuencia, las atribuciones concedidas al Departamento relativas a las Juntas Calificadoras de Rentas y del Impuesto sobre Actividades Mer-- cantiles e Industriales, fueron transferidas a dicha Secretaría.

Por otra parte, las funciones que el artículo 15 de la Ley de Secretarías y -- Departamentos de Estado concedía a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Ad-- ministrativa, fueron atribuidas al Departamento, que, según su Ley Orgánica, se transfirieron a la Contraloría del Departamento del Distrito Federal.

Además, se derogó completamente el articulado del Título XXVIII de la -- Ley, de los artículos 802 al 930, relativos al Servicio de Justicia en Materia Fiscal.

f).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1947.- Por Decreto pu-- blicado en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1947, se declararon exentos del pago del impuesto predial hasta por cinco años a los predios edificados con construcciones que se hicieron dentro de un término de dos años destinados a arrendamientos para habita-- ción, siempre que la renta no excediera de \$ 150.00 mensuales.

También hubo otras importantes reformas en el año de 1947, relativas al im-- puesto predial, pues la Ley de 1941 contenía más de treinta modalidades para fijar la base del impuesto. Estas y otras modificaciones se plasmaron en la Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal de 30 de diciembre de 1947, en la que se adoptó como base general y uni-- forme del impuesto, el valor de la tierra y de las construcciones y mejoras para predios ur-- banos, y el precio solo de la tierra para los predios rústicos; se consideró como base el va-- lor comercial o de mercado que fue denominado "valor catastral", y el impuesto se cobra-- ría sobre el 50% de dicha cantidad, que pasó a ser el "valor fiscal".

Este sistema no pudo llevarse a la práctica por los problemas derivados de -- la congelación de rentas y por la falta de catastración de una porción muy considerable del Distrito Federal.

En consecuencia, se siguieron aplicando provisionalmente las anteriores -- disposiciones de la Ley, que, como ya se dijo, de inmediato fueron consideradas obsole--

tas, por lo que se procedió a reformarlas de nueva cuenta.

Por el Decreto a que me he venido refiriendo, se promulgó la Ley que reformó los Títulos V y VI de la Ley de Hacienda, relativos, respectivamente, al impuesto sobre productos de capitales, y a los derechos de cooperación para obras públicas.

Las reformas correspondientes a productos de capitales, fueron para gravar las siguientes operaciones: cobro de intereses sobre las cantidades anticipadas a cuenta - de precios de toda clase de bienes o derechos; cobro de intereses provenientes del contrato de cuenta corriente; cobro del usufructo de capitales impuestos a réditos; cobro del arrendamiento de negociaciones comerciales, industriales o agrícolas; se eliminaron a los ingresos provenientes de pensiones por usufructo, censos o anticresis y de constitución de depósitos irregulares. Se señaló que no causaban el impuesto los siguientes ingresos: los percibidos por concepto de rentas de inmuebles; de intereses de bonos, obligaciones y cédulas; de intereses y percepciones que se percibieran por instituciones, organizaciones y empresas exceptuadas de este impuesto por las leyes especiales que rigieran su funcionamiento; de contratos celebrados con el Departamento y de ingresos que ya estuvieran gravados por cualquier otra ley; también se hicieron reformas en el estilo y redacción del articulado - de este Título.

Las reformas relativas al cobro de derechos por obras públicas, consistieron en que se consideró como sujetos del impuesto a los poseedores de los predios beneficiados y no los propietarios, en los siguientes casos: cuando el predio no tuviera propietario, o cuando éste no tuviera definido; cuando el predio estuviera sustraído a la posesión del dueño por causas ajenas a su voluntad; cuando la posesión del predio se derivaba de contratos en que los propietarios se obligaban a transmitir el dominio y los adquirentes entraban desde luego en posesión del predio.

Se consideraron como predios beneficiados, además de los que tuvieran -- frente a la obra, a los predios interiores con acceso a la calle en que se ejecutaran obras, en virtud de alguna servidumbre de paso, pagándose en estos casos los derechos en proporción a la distancia del eje de la obra, creándose al efecto tres fajas hacia ambos lados, -- pagando las primeras o más cercanas el 27% del costo total de la obra; las segundas el -- 17% y las terceras o más lejanas, el 6% del costo.

En el mismo Diario Oficial, se publicó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que, por medio de su artículo octavo transitorio, derogó el Título - Tercero de la Ley, denominado "Impuesto sobre actividades mercantiles e industriales", - de los artículos 213 al 240. Este artículo octavo transitorio también derogó las disposiciones relativas al Título Vigésimonoveno correspondiente al impuesto sobre compraventa de artículos de lujo, de los artículos 931 al 947 de la Ley.

g).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1948.- Según la Ley publicada en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1948, se reformaron los Títulos Séptimo y Octavo de la Ley de Hacienda, relativos, respectivamente, a impuestos sobre juegos y apuestas permitidos, y sobre matanza de ganado.

Las reformas relativas a juegos permitidos, consistieron en que, a diferencia de las disposiciones anteriores, se señalaron como sujetos del impuesto a los propietarios de los establecimientos en que se practicaran los juegos permitidos, impuesto que se fijó por tarifa; por lo que respecta a las apuestas permitidas, los sujetos fueron las personas que obtuvieran o participaran de los beneficios de ellas, fijándose igualmente una tarifa.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de referencia, se reformaron las disposiciones generales contenidas en el Título Primero de la Ley, correspondientes a los artículos 5o., 12, 16, 17, 22, 25 y 29.

El Título Cuarto, correspondiente al impuesto sobre compra-venta de alcoholes, aguardientes y bebidas alcohólicas, fue completamente reformado para definir y aclarar el objeto, tasas y bases del impuesto; las obligaciones de los causantes; la determinación y pago del impuesto; exenciones; visitas de inspección; infracciones y sanciones y disposiciones generales.

Se reformó totalmente el articulado correspondiente al Título Quinto de la Ley, relativo al Impuesto sobre Productos de Capitales, definiendo el objeto, sujeto, bases y tasa del impuesto; las obligaciones de los causantes, notarios y otros funcionarios públicos; el pago del impuesto y las infracciones y sanciones en esta materia.

Igualmente, se reformó en su totalidad el Título Sexto relativo al impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, definiendo a los causantes, fijando una tarifa para el cobro del impuesto; obligaciones, y requisitos para expedir licencias y disposiciones generales.

Se hicieron reformas a los artículos del 420 al 423, 426, 427, 430 y 432 del Título Décimo, relativo a derechos de cooperación para obras públicas, definiendo lo que es un predio beneficiado por las obras; el monto del derecho según el costo total de la obra, en atención a la clase de obra, concediéndose un plazo de dos años para pagarlo.

h).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1949.- Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1949, se hicieron las siguientes reformas a la Ley de Hacienda:

Por lo que se refiere al impuesto predial, se reformó el artículo 145 para establecer la obligación de los propietarios de registrar todos los contratos de arrendamiento; se legalizó la exención a las casas habitación propiedad de Titulares de Secretarías y Departamentos de Estado.

Sobre el impuesto de juegos permitidos, se sancionó la exención concedida para clubes deportivos, que ya había sido concedida por acuerdo expreso del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En materia de impuestos y productos de mercados, se definió exactamente quiénes eran causantes de este gravamen; se eximió del impuesto de mercados a los vendedores ambulantes de escasísimos recursos, como fruteros, ayateros, y otros, quedando únicamente gravados los vendedores ambulantes de ropa y similares; los que utilizaran vehículos y que trabajaran por cuenta de casas establecidas, creándose la posibilidad de cobro de las cuotas en forma diaria, semanal, mensual o bimestral.

En materia de impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, se completaron las reglas para fijar el valor gravable en los casos de venta de predios edificados cuando la boleta del impuesto predial solo amparara el valor del terreno, y no el de las construcciones. Se dieron facilidades a los notarios para la tramitación de las declaraciones del pago del impuesto, estableciéndose que bastaba la firma del notario en la declaración; se estableció que el plazo de un mes para el pago del impuesto corría a partir de la fecha de la autorización preventiva de la escritura de acuerdo con una petición hecha por el Colegio de Notarios de la Ciudad de México. Se suprimió el requisito de solicitar confirmación de exención cuando no se causaba el impuesto, substituyéndose por la obligación de dar aviso de esa exención, a fin de no entorpecer los trabajos notariales.

Respecto del impuesto sobre venta de alcoholes, aguardientes y bebidas alcohólicas, se hizo una mejor estructuración de las disposiciones relacionadas con este impuesto; la cuota de \$0.06 por litro que causaban los vinos de mesa obtenidos de la fermentación directa de la uva fresca se redujo a \$0.03 por litro. El impuesto por la venta de aguardientes y bebidas alcohólicas, en operaciones de segunda mano, quedó sujeto a tasas fijas, en atención a la categoría de los establecimientos, estableciéndose cinco categorías. El sistema anterior consistía en un máximo y un mínimo, dentro del cual se calificaba a los causantes; se estableció que no causaban el impuesto las ventas de alcoholes, aguardientes y bebidas alcohólicas, cuando estos líquidos se encontraran fuera del Territorio del Distrito Federal y tuvieran que introducirse a él en tránsito para otros lugares, estableciéndose esta misma exención para los casos de que esos mismos líquidos debían ser remitidos fuera del Territorio del Distrito, siempre y cuando se comprobara la salida real de esos productos. Se simplificó el sistema de avisos y manifestaciones, estableciéndose al mismo tiempo las medidas necesarias para evitar la evasión en el pago de este impuesto.

En materia de derechos de cooperación para obras públicas, se hizo una reforma general al Título Décimo de la Ley, simplificando el pago de estos derechos. Se enumeraron limitativamente y en forma muy concreta, las obras que daban lugar al pago de los derechos, evitando la amplia enumeración del sistema anterior, y se restringió el cobro a sólo los casos en que hubiera la prestación de un servicio directo a los predios de los causantes. En el anterior sistema se autorizaba el cobro de derechos por obras de carácter general que beneficiaran a toda la ciudad y en el que podían derramarse el costo de la obra en zonas muy amplias e inclusive entre todos los predios del Distrito, y que era el 50% del costo de la obra. En este nuevo sistema se establecieron cuotas fijas en relación con la longitud del frente del predio, posibilitando a los interesados para que, en cualquier momento, pudieran calcular ellos mismos el importe de los derechos que debían

cubrir, estableciéndose, además, una reducción del 20% de las cuotas para los casos de obras ejecutadas en colonias proletarias.

Se estableció un Título especial en la Ley para conceder protección fiscal a las Industrias de Transformación, substituyendo todas las disposiciones legales que existían sobre la materia, especialmente el Decreto de 25 de agosto de 1944. Las características del nuevo sistema fueron las siguientes: las franquicias se refirieron únicamente a las industrias de transformación que se consideraran como nuevas o necesarias; la protección fiscal se refirió exclusivamente al impuesto predial y a la participación del Departamento en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles; estableciéndose además, plazos de exención de tres en tres años, hasta un máximo de nueve concediéndose en el primer período la exención total, en el segundo exención del 50% y en el tercero exención del 25%.

Por medio del Decreto a que he hecho referencia, también se creó el Título Trigésimoprimer de la Ley, con reglamentación referente a delitos fiscales, lo que constituyó una novedad dentro de la legislación fiscal del Distrito Federal; al efecto, se establecieron disposiciones generales para regir la forma de ejercitar la acción penal en contra de los responsables, definiéndose cada uno de los actos u omisiones que se considerarían como delitos fiscales, con sus respectivas sanciones; para el ejercicio de la acción penal se requería querrela necesaria, concediéndose a las autoridades fiscales la facultad de otorgar perdón hasta antes de que el Ministerio Público hubiera formulado sus conclusiones, en el caso de que se pagaran los impuestos que se pretendían eludir y las demás prestaciones correspondientes; se declaró que no procedía el ejercicio de la acción penal si el crédito fiscal era hasta de \$ 5,000.00 y se pagara, habiéndose considerado como delitos fiscales los siguientes: falsificación, uso de documentos y sellos oficiales falsos y uso indebido de los mismos, violación o rompimiento de sellos o marcas fiscales, resistencia, comercio clandestino y defraudación.

Además, se creó el Título Trigésimo segundo correspondiente al procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios y empleados del Departamento en los casos de delitos o faltas oficiales, por haberse considerado que no existía procedimiento alguno para hacer efectiva dicha responsabilidad, habiéndose establecido que sería exigible en el caso de comprobar daños y perjuicios, independientemente de que en el procedimiento penal se hubiera absuelto al inculpado; y al efecto se estableció un sistema para comprobar la existencia de daños y perjuicios causados, respetando el derecho de audiencia del inculpado.

i).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1950.- Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1950, se hicieron las reformas siguientes a la Ley de Hacienda:

Se modificó totalmente el Título Cuarto de la Ley, correspondiente al impuesto sobre alcoholes y aguardientes, y sobre expendios de bebidas alcohólicas, fijando nuevos objetos el impuesto, haciendo éste más equitativo, creando nuevos procedimientos

de control totalmente distintos de los anteriores, a fin de evitar su evasión e incrementar los ingresos del fisco. Respecto del objeto del impuesto la reforma no comprendió, fundamentalmente, la venta de alcohol, sino los expendios de aguardientes y bebidas alcohólicas, prohibiendo la venta de estos productos en otras formas que no fuera en envases a los que se hubiera adherido los marbetes o precintos emitidos por la Secretaría de Hacienda y que serían proporcionados por la Tesorería del Distrito Federal para comprobar, por medio de ellos, el pago del impuesto correspondientes. Como medio de control se estableció la obligación para los productores, importadores, embotelladores y otros sujetos que vendieran esos productos, de retener el monto del impuesto y de cuidar que en los envases que los contuvieran se hubieran adherido los marbetes o precintos correspondientes, estableciéndose severas sanciones para los infractores. No se aumentó el impuesto, y por el contrario, se suprimió el impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas en segunda o más veces, y se eximió del pago del impuesto adicional establecido por el Título Vigésimo-noveno de la Ley, a los pagos que se hubieran hecho por concepto del nuevo impuesto establecido.

Por lo que respecta a las disposiciones generales de la Ley, se reformó el artículo 10 con objeto de precisar la facultad de las autoridades fiscales para la práctica de visitas o inspecciones y de establecer las medidas necesarias para hacer eficaces esas diligencias; se reformó el artículo 11, fijando reglas para computar los términos de prescripción; se reformó el artículo 13 para facultar al Tesorero del Distrito Federal para interpretar las leyes fiscales del Distrito; se modificó el artículo 25 con objeto de establecer la unificación en la defensa de los intereses de la Hacienda Pública local, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por conducto de la Oficina de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

Respecto del impuesto sobre productos de capitales, se modificó el artículo 319, suprimiendo la parte que establecía la obligación de pagar el impuesto aunque no se hubieran estipulado intereses, por no existir, en ese caso, el objeto del tributo y resultar por lo mismo, injusto su cobro; se adicionó el artículo 325 con la fracción VIII, fijando una regla especial según la cual se causaba y liquidaba el impuesto por capitales de procedencia extranjera que se invirtieran en el Distrito, estableciendo un medio eficaz de control del mismo impuesto en esos casos.

En materia de impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, se adicionó el artículo 350 de la Ley, con la fracción IV, fijando plazos para el pago del impuesto correspondiente a aparatos fonoelectromecánicos.

Se reformó la fracción II del artículo 365, correspondiente al impuesto sobre apuestas y juegos permitidos, cambiando la base del impuesto y las tasas, tratándose de carreras de caballos con apuestas, creando al efecto una tarifa progresiva para hacerlo más equitativo; además, se señaló como sujeto único del impuesto a las empresas que explotaran las apuestas.

En materia de derechos de cooperación para obras públicas, se establecieron reglas para la determinación de los derechos, cuando se tratara de obras de pavimentación, con el objeto de que se causaran en forma más proporcionada, en relación con lo ancho del arroyo de la vía pública que se pavimentara; también se fijaron cuotas para los casos en los que únicamente la pavimentación comprendiera la "carpeta".

En materia del Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, se fijó un plazo más amplio para el pago del impuesto y para la presentación de la declaración que serviría de base para dicho pago, cuando se tratara de adquisición de la propiedad de bienes inmuebles por prescripción, para facilitar el cumplimiento de esas obligaciones.

Respecto del impuesto y productos de mercados, se dejó de considerar como sujetos, en la tarifa respectiva, a los vendedores ambulantes dependientes de empresas, con objeto de evitar la duplicidad de impuestos que resultaba de que las empresas de quienes dependían, también eran sujetos del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, por las mismas operaciones.

Se adicionó la fracción IV del artículo 717, relativo al Título correspondiente a infracciones, penas y sanciones, a fin de definir, para los efectos de la misma fracción, cuándo debe considerarse que se ha causado perjuicio al Fisco, para evitar las dificultades a que daba lugar la falta de precisión, en este punto, al aplicarse las sanciones correspondientes.

j).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1951.- Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1951, se hicieron las siguientes reformas:

Se modificó el artículo 60. de la Ley aclarando cuales son las Leyes y Reglamentos del Distrito Federal que debían considerarse como fiscales, habiéndose originado esta reforma en virtud de que, con anterioridad, no se consideraban comprendidos varios ordenamientos de carácter fiscal por haber sido expedidos con posterioridad a la promulgación de la Ley de Hacienda.

Se modificó el artículo 90., precisándose la fecha de entrada en vigor de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones fiscales.

También se reformó la fracción VI del artículo 16 aclarándose que en los casos de contribuciones que se causaran periódicamente y se adeudaran las correspondientes a diversos períodos, si los pagos relativos a esas contribuciones no cubrían la totalidad del adeudo, se aplicarían a cuenta de los adeudos que correspondieran a los períodos más antiguos. Tratándose de los plazos para el pago de impuestos, derechos y demás prestaciones fiscales, no contaría el último día, cuando éste no fuera hábil.

Se reformó el artículo 28 de la Ley, relativo a notificaciones personales, en virtud de que su redacción anterior fue motivo de que la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, en diversas ejecutorias, lo considerara violatorio de la garantía de audiencia consagrada por los artículos 14 y 16 de la Constitución, ajustándose su redacción al precepto constitucional.

Se modificó el Título Tercero de la Ley, correspondiente a Impuestos y productos de mercados, a efecto de coordinar las disposiciones del Reglamento de Mercados con dicho Título.

En materia del impuesto sobre alcoholes, se modificó el artículo 244 de la Ley, con objeto de obligar a los sujetos del impuesto sobre ventas de primera mano a empadronarse en la Tesorería del Distrito Federal y a refrendar dicho empadronamiento. Se adicionó la fracción VIII del artículo 257 a efecto de definir con claridad qué debía entenderse por expendio de bebidas clandestinas, pues la anterior redacción se prestaba a diversas interpretaciones. También se modificó el artículo 262 con el fin de precisar la forma en que debían adherirse los marbetes sobre los envases; se reformó el artículo 287 con el fin de prohibir la práctica de llenar o rellenar botellas o envases.

En lo que se refiere a los impuestos sobre venta de alcohol y sobre expendios de bebidas alcohólicas, se implantó una reforma a fin de compaginar la legislación federal sobre la materia con la local.

En materia de derechos de cooperación para obras públicas, el anterior sistema de derrama, que fue objeto de constantes críticas e inconformidades, quedó sustituido por un sistema de cuotas fijas, atendiendo a la clase de obra pública que se realizara y en función del frente o frentes de los predios a las vías públicas en que se ejecutaran las obras.

Se observó que la reglamentación legal del procedimiento económico-coactivo era muy complicado y rígido, pues, por ejemplo, en el caso de un adeudo relacionado con un predio, el procedimiento podía iniciarse al día siguiente de vencido el término concedido para pagarlo, por lo que se procedió a reformarlo, en el sentido de que se podría iniciar cuando se hubieran acumulado tres bimestres de adeudo.

k).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1953.- (Durante el año de 1952, no se hicieron reformas a la Ley).- Según reformas publicadas en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1953, en materia predial se revivieron las mismas disposiciones de la Ley del Impuesto Predial a que me he referido, esto es, los mismos sujetos: el propietario, y excepcionalmente el poseedor; los mismos objetos: los predios; las mismas bases gravables: rentas que se produjeran o que fueran susceptibles de producir los predios, y el valor catastral; las mismas tasas en cuanto a predios rústicos y predios rentables, pero en lo que respecta a la tasa relativa a los predios urbanos no rentados, ya no fue sobre el 100% del valor catastral, sino únicamente sobre el 75%. También se reorganizó legalmente el Catastro del Distrito en su doble finalidad: fiscal y estadística. A tal fin, se estableció que la valuación se haría por separado según el precio de la tierra y de las construcciones, dándose más o menos un valor unitario por regiones catastrales. Estos valores unitarios se fijaron oyéndose a los Bancos Hipotecarios y a los organismos representativos de propie

tarios de predios, con las siguientes tasas: 12.6 al millar anual sobre el 75% del valor catastral de predios urbanos, entendidos como aquéllos que están ubicados en poblado y a los que el Departamento presre servicios municipales, como agua, banquetas, pavimento, alumbrado y otros; 5.25 al millar anual sobre el 75% del valor catastral de predios rústicos, definiéndose éstos por exclusión: los que no son urbanos; y 12.6 por ciento del 87% sobre el importe anual de las rentas que produjeran o fueran susceptibles de producir los predios rentables.

Otra reforma muy importante relativa al cobro de multas impuestas por violación a la Ley de Hacienda, fue la consistente en que las sanciones se harían efectivas únicamente a las personas infractoras y en ningún caso a los posteriores adquirentes de predios en los cuales con anterioridad se hacían efectivas las sanciones, pues estas infracciones, con la reforma indicada, se consideraron personales para todos los efectos.

Además, se establecieron disposiciones especiales para los fraccionamientos dándoles un trato fiscal igual al de los demás causantes del impuesto predial, suprimiendo el sistema de excepción a que estaban sujetos.

El Título de la Ley de Hacienda correspondiente a derechos por servicios de agua, se reformó con objeto de que los pagos cubrieran en lo posible el costo de los servicios, así como para evitar el despilfarro del líquido; en tal virtud, se introdujo el sistema de medición del consumo por medio de aparatos medidores, sustituyendo al anterior sistema de cuota fija. También se incluyeron en las reformas, ciertas exenciones totales o parciales por estos servicios. Por lo que respecta a los propietarios de predios con rentas congeladas, y por una situación de justicia, se les facultó para hacer recaer en los inquilinos el excedente que resultara entre la cuota fija que pagaban y el nuevo precio del servicio.

En materia de impuestos sobre capitales, el legislador adicionó el artículo 316, creando la fracción IX de la Ley de Hacienda, al gravar el subarrendamiento, equiparando el aprovechamiento pecuniario que obtiene el subarrendador al del capital en funciones de lucro, y el impuesto se tasa sobre la diferencia que resulta entre el aprovechamiento que obtiene el arrendador y el que obtiene el arrendatario del subarrendatario, lo que evita una doble tributación. En realidad, este impuesto no existía con anterioridad a esta reforma legal, pues la disposición que más se aproximaba al gravamen de esta figura jurídica, lo era el artículo 35 de la Ley de Hacienda, que disponía que se gravaría el subarriendo, cuando éste fuera mayor que el valor del arrendamiento, pero en ningún caso como obligación fiscal para la persona, en el caso el subarrendador, quien es la persona que obtiene directamente el aprovechamiento.

1).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1955.- (Durante el año de 1954, no se hicieron reformas a la Ley).- Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1955, se reformó el primer párrafo del artículo 96 de la Ley, relativo al pago del impuesto predial, facultando al causante para realizar el pago anual de dicho impuesto, fraccionado en seis bimestres.

El Título Cuarto de la Ley, fue reformado en su rubro, denominándose "impuesto sobre el alcohol y aguardiente y sobre expendios de bebidas alcohólicas"; se gravó la venta de primera mano del alcohol y del aguardiente común, fijándose reglas para el pago del impuesto; se definió el producto denominado aguardiente común, sin caer en el casuismo de la Ley anterior, que además de definir estas bebidas, también las enumeraba; se eliminó la tarifa que contenía el artículo 244 de la Ley, cambiando a un impuesto fijo por litro o fracción de litro. Se reformaron en forma radical las sanciones a las infracciones cometidas en esta materia, pues antes la facultad de sancionar era dentro de un mínimo de \$5.00 y el máximo de \$2,000.00, según la gravedad de la infracción consistiendo la reforma en aplicar una sanción a cada caso de infracción que se cometiera.

En materia del impuesto sobre capitales, y en virtud de la reforma habida durante el año de 1953, según la cual se consideró al subarrendamiento como operación objeto de este impuesto, y en virtud de ciertas dificultades en la interpretación de los preceptos legales relativos, se procedió a aclarar los términos legales, con objeto de hacerlos más fáciles de aplicar.

Por lo que respecta al impuesto sobre diversiones públicas, y con motivo de la existencia comercializada de la transmisión electrónica de imágenes por televisión, se incluyó este espectáculo dentro del Título correspondiente, debiendo pagar el impuesto relativo las empresas explotadoras.

En materia de derechos de cooperación por obras públicas, se consideró que las carpetas de pavimento de menos de cinco centímetros de espesor no debían dar lugar al pago de derechos, por ser obras de mera conservación; también se consideraron como obras de este tipo, aquellas en que ya se hubiera pavimentado parte del arroyo, aunque se levantara el pavimento, y las partes sin pavimentar, como obra de construcción.

m).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1958.- (Durante los años de 1956 y 1957 no se hicieron reformas a la Ley).- La actividad legislativa que se llevó a cabo en este período fue mínima: únicamente se reformaron los artículos 491 y 535 de la Ley.

En efecto, por Decreto publicado el 31 de diciembre de 1958, el artículo 491 fue modificado para incluir la obligación de dotar de servicios públicos de aguas potables a las fábricas o plantas de aguardientes; de aguas gaseosas, refrescos y similares; de artefactos de hule, de cartón, de celulosa y papel; de cerveza; de energía eléctrica; de hielo; de industrias químicas; de jabón; de licores; de mosaicos, piedra artificial, tejas y similares; de nieves y similares; de pan, bizcochos, pastas alimenticias, galletas, pasteles y similares; de refinación de petróleo; de empresas siderúrgicas, y de empresas textiles. - Este mismo artículo fue adicionado con objeto de que los mencionados establecimientos, - en el momento de hacer la solicitud de la toma correspondiente, presentaran al Departamento un estudio cuantitativo de los usos del agua.

Respecto del artículo 535, relativo a licencias para perforar, limpiar y profundizar pozos artesianos, se aumentó en forma radical el precio del derecho de expedición, con objeto de reducir al mínimo la apertura de esos pozos, y la tarifa para el pago de sus aguas ya no fue cubierta atendiendo al diámetro del pozo, sino en atención al consumo de agua.

n).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1959.- Como contraste a la pobre actividad legislativa del año anterior, durante este período se desarrolló la más fecunda labor reformadora de todos los años a partir de la promulgación de la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Así, vemos que, por Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1959, su artículo Primero modificó algunos preceptos relativos al Título Primero de la Ley, relativos a disposiciones generales:

El artículo 1o., concedió al Departamento la facultad de percibir los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de conformidad con la Ley de Hacienda y las demás leyes fiscales aplicables; con anterioridad, los gastos públicos debían realizarse a través de los ingresos que se estimaran necesarios, sujetándose a los principios generales establecidos por la Ley, exclusivamente.

El artículo 5o., dispuso que las obligaciones impositivas, en general, se derivarían al realizarse los hechos o circunstancias que señalare la propia Ley, aun cuando éstos constituyeran infracciones, pero en estos casos, el cobro o pago no legitimaría esos hechos o circunstancias.

El artículo 10 dispuso que los ingresos del Departamento serían administrados, recaudados, controlados y determinados exclusivamente por la Tesorería del Distrito Federal, facultad que con anterioridad se había concedido, en forma vaga e imprecisa, a las autoridades fiscales del Departamento; igualmente, concedió a la Tesorería la facultad de practicar visitas e inspecciones para determinar las contribuciones.

El artículo 11 señaló las reglas relativas a la prescripción del derecho del Fisco para determinar en cantidad líquida las prestaciones tributarias, para cobrar créditos fiscales ya liquidados o para imponer sanciones y las reglas para que el término de prescripción se interrumpiera.- La facultad para la declaración de prescripción, en cualquiera de los casos señalados, se concedió en forma exclusiva a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, a través de su Oficina de Consulta y Legislación.

El artículo 12 señaló y reglamentó el derecho de los particulares para cobrar créditos a cargo del Departamento y para exigirle la devolución de depósitos constituidos en su favor, así como el término prescriptorio para el ejercicio de esos derechos.

El artículo 13 facultó a la Tesorería de la Federación para cancelar créditos fiscales, en los casos de duplicidad; por imposibilidad de localizar al causante, excepto en el caso de que el fisco tuviera acción real; porque los causantes estuvieran legal-

mente exentos del pago; los originados en hechos o circunstancias que ya no se realizaran; por insolvencia del deudor; los menores de diez pesos; y los recargos y gastos no notificados al deudor en forma legal, en los términos de los artículos 27 y 28 de la Ley.

El artículo 22 señaló los casos en que no procedía el cobro de recargos, cuando se garantizara el crédito fiscal, al tramitarse recursos administrativos o juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 23 en consonancia con los artículos 73, fracción IX, 117, 118 y 131 constitucionales prohibió todo procedimiento alcabalarío.

Los artículos 27 y 28 reglamentaron las disposiciones relativas a notificaciones personales de resoluciones que fijaran por primera vez un crédito fiscal o confirmaran, modificaran, revocaran o nulificaran resoluciones anteriores.

El artículo segundo del Decreto de referencia, reformó algunos preceptos relativos al Título Segundo de la Ley, correspondiente al impuesto predial.

El artículo 30, en su fracción III, inciso b) de la Ley, se reformó con el fin de que fuera objeto del impuesto la propiedad de predios derivada de contratos de promesa de venta, con reserva de dominio y de promesa de venta o venta de certificados de participación inmobiliaria, mientras los contratos estuvieran en vigor y no se trasladara el dominio del predio.

El artículo 47 fijó a los sujetos del impuesto predial que tributaran sobre la base de rentas, las obligaciones de manifestar los contratos de arrendamiento de los predios objeto del impuesto, los cambios de numeración de los locales o viviendas y los aumentos de renta.

El artículo 53 preceptuó que el impuesto que se obtuviera sobre la base de rentas, entraría en vigor a partir del bimestre siguiente de la celebración o modificación del arrendamiento.

El artículo 66 facultó a la Tesorería del Distrito Federal a revaluar los predios, en los casos de que el último valor del predio tuviera más de cinco años; cuando en el predio se hicieran construcciones, reconstrucciones o ampliaciones de las construcciones ya existentes; y cuando el predio fuera objeto de traslación de dominio, salvo que el último avalúo tuviera una antigüedad de un año o menos.

El artículo 71 fijó la obligación a los adquirentes de dos o más predios que se fusionaran de pagar el impuesto predial sobre la suma de los valores catastrales de los predios fusionados.

El artículo 99 fue adicionado con objeto de que los Notarios no otorgaran autorizaciones definitivas de escrituras, en los casos en que el predio de que se tratara, reportara un adeudo por concepto distinto del predial.

El artículo 100 fue adicionado con objeto de facultar a la Tesorería a recobrar el impuesto omitido hasta de cinco años anteriores en los casos de ocultación de arrendamientos o construcciones, siempre que no se pudiera precisar la fecha de la ocultación.

El artículo Tercero del Decreto repuso el Título Tercero de la Ley, que, como vimos en el inciso correspondiente a las reformas a la Ley vigente durante el año de 1947, fue derogado por la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, a través de su artículo octavo transitorio.

En esas condiciones, se creó el título denominado "impuesto sobre matanza de ganado y otros animales, derechos de sello de carnes y derechos por control de carnes preparadas" de los artículos 213 al 239 inclusive.

El artículo 213 señaló el objeto del impuesto: la matanza en el Distrito Federal de animales comestibles; el 214 señaló los sujetos del impuesto: los propietarios de los animales sacrificados. Además se señaló la obligación de realizar la matanza en los rastros autorizados del Distrito Federal; la tarifa y la forma de pago del impuesto; la solitud de los sellos de carnes y su tarifa y la forma de pago del impuesto; los derechos por control de carnes preparadas; las disposiciones generales en esta materia; y las infracciones y sus sanciones respectivas.

El artículo Cuarto del antes dicho Decreto, hizo reformas al Título Cuarto de la Ley, correspondiente a la materia de alcoholes.

Así, el artículo 246, señaló el procedimiento para hacer el pago del impuesto por venta de alcohol, según los diversos casos que se pudieran presentar; igualmente señaló las obligaciones del causante de conservar las declaraciones hechas para efectuar el pago; el artículo 247 señaló a la legislación federal de la materia, como supletoria de la Ley; se adicionó el artículo 256 con la fracción IX, con objeto de que los salones destinados al alquiler para la celebración de reuniones sociales, en los que se efectuara venta de alcohol, fueran considerados como expendios de bebidas alcohólicas.

El artículo Quinto del Decreto hizo reformas de redacción a las fracciones I, VII y párrafo último del artículo 316; a las fracciones V y VI último párrafo del artículo 322; se adicionó el artículo 325, fracción I, con el inciso j), con objeto de obligar a los causantes a manifestar los datos respectivos de créditos otorgados en el extranjero o en el país, pero fuera del Distrito Federal, cuando los intereses se percibieran en esta Entidad; se adicionó el artículo 328 con un párrafo final, con objeto de que en los casos de manifestaciones en las que se hubiera omitido la firma del Notario o del causante, el omiso no quedara relevado de sus responsabilidades fiscales.

El artículo Sexto del Decreto cambió la denominación del Título Sexto de la Ley para denominarlo "impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, y sobre aparatos mecánicos"; también cambió la denominación de su capítulo I: "impuestos sobre di-

versiones y espectáculos públicos y sobre aparatos mecánicos accionados con monedas o fichas"; se señalaron como causantes del impuesto a las personas físicas o jurídicas que los explotaran; se reformó la tarifa del impuesto para aparatos mecánicos de los que se obtuvieran bebidas o refrescos, o cualesquiera otra mercancía; y para bailes en lugares públicos o privados en los que se cobrara por la entrada en cualquier forma.

El artículo Séptimo del Decreto reformó el Título Octavo de la Ley, para denominarlo "impuesto sobre loterías, rifas y sorteos", señalando los objetos, sujetos del impuesto y su forma de pago según tarifa; las obligaciones de los causantes y facultades de la Tesorería del Distrito Federal.

El artículo Noveno del Decreto reformó el artículo 417 de la Ley, señalando las nuevas clases de obras para las cuales sería obligatorio pagar los derechos de cooperación correspondientes; el artículo 418 fue reformado con objeto de señalar las circunstancias objetivas según las cuales se causarían los derechos; el artículo 420 señaló la nueva tarifa para el pago de derechos; el artículo 422 señaló los casos de exención en el pago de derechos; el artículo 423 señaló las reglas para la determinación de los derechos; y el artículo 426 definió y enumeró las diversas obras públicas.

El artículo Décimo del Decreto modificó la denominación del Capítulo II del Título Décimoprimer de la Ley, correspondiente al impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, llamándole al capítulo "declaraciones, pago del impuesto y exenciones"; el artículo 444 fue adicionado con el objeto de que el impuesto se causara en los casos en que hubiera cesión de derechos hereditarios sobre bienes inmuebles, y por la renuncia o repudiación de herencia, en los casos en que se acrecentaran las porciones de los coherederos, si se hacían después de la declaración de herederos y antes de la adjudicación de bienes, excepto en los casos que se hubiese comprobado que, con la renuncia, no existió en realidad una cesión de derechos; el artículo 445 fue adicionado con objeto de que se consideraran como sujetos del impuesto a los cesionarios y renunciantes o repudiantes de los derechos hereditarios conforme a las adiciones del artículo 444.

El artículo Décimoprimer del Decreto reformó el rubro del Título Décimo segundo de la Ley, denominándolo "impuesto de mercados"; el artículo 464 modificó la tarifa para el pago del impuesto, tratándose de puestos permanentes y puestos temporales; el artículo 467 fue reformado con objeto de que el impuesto se pagara por meses adelantados en los primeros diez días hábiles, y su incumplimiento daría lugar a la clausura provisional del puesto.

El artículo Décimosegundo del Decreto hizo reformas al Título Decimocuarto de la Ley, correspondiente a derechos por servicio de aguas: el artículo 500 de la Ley se modificó con objeto de que la licencia para perforar, profundizar o limpiar un pozo artesiano no se concediera cuando se encontrara en zona de protección o se perjudicaran intereses públicos o privados.

El artículo 521 fue modificado con objeto de establecer la tarifa según la cual se causarían los derechos por la prestación del servicio de agua; el artículo 567 fue adicionado con objeto de que la Dirección General de Aguas y Saneamiento informara a la Tesorería del Distrito Federal sobre la supresión de tomas de agua, con el fin de que operese el corte de la cuenta correspondiente; el artículo 621 se adicionó con objeto de imponer multas de \$50.00 a \$25,000.00 en los casos de personas que explotaran negocios industriales o mercantiles que no cumplieran las obligaciones establecidas por este Título.

El artículo Décimotercero del Decreto consignó reformas al Título Décimoquinto de la Ley, denominado "derechos por servicio de alineamiento de predios y de números oficiales", modificando la tarifa del artículo 652; y el artículo 655 declaró que es tarían exentos del pago de estos derechos, la Federación el Departamento del Distrito Federal, los Territorios Federales, los Estados y los Municipios.

El artículo Décimosexto de la Ley, denominado "derechos por servicios en panteones", reformó la tarifa para el pago de derechos consignada en el artículo 657; el artículo 658 facultó al Departamento para señalar los derechos por servicios para panteones que se abrieran en el futuro.

El artículo Décimoquinto del Decreto, reformó el Título Décimoséptimo, correspondiente a "derechos de licencia, inspección, revisión y cooperación"; el artículo 664 cambió la tarifa del cobro de derechos por la expedición, reexpedición, revalidación, o reposición de licencias para el funcionamiento de giros mercantiles e industriales; explotación o celebración de diversiones o espectáculos públicos, para vender boletos de estos espectáculos; para la explotación de juegos permitidos; para el manejo de vehículos automotores y otros; para transportes de carga; para el traslado de cadáveres; para la instalación de elevadores; para el uso de la vía pública; para fraccionamiento de terrenos; para la explotación de minas de arena; para el funcionamiento de estacionamientos de automóviles; para obras; para subdivisión y fusión de predios; para perforar, profundizar o limpiar pozos artesianos, y para el ejercicio de cualquier actividad que requiera licencia oficial.

El artículo Décimosexto del Decreto reformó exclusivamente la fracción I del artículo 690, relativo a la tarifa correspondiente a derechos por actos del Registro Civil, fijando el precio de copias de actas incluyendo el papel sellado.

El artículo Décimoséptimo del Decreto únicamente adicionó con la fracción XXII el artículo 692 de la Ley, correspondiente a "derechos por inscripción y demás servicios en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio", con objeto de que las inscripciones de escrituras por las cuales se constituyera el régimen de propiedad en condominio de un inmueble pagaran los correspondientes derechos.

El artículo Décimoctavo del Derecho reformó completamente el Título Vigésimo de la Ley, relativo a "infracciones y sanciones", de su artículo 715 al 741 inclusive.

Se concedió a la Tesorería del Distrito Federal la facultad de declarar que se ha cometido una infracción a las leyes o reglamentos fiscales, y para imponer las sanciones procedentes; se dictaron reglas para las prácticas de visitas a predios, establecimientos mercantiles o industriales, o a otros lugares; inspección de vehículos, libros, documentos, mercancías, productos u otros objetos, con el fin de aplicar las leyes fiscales.

Las infracciones se dividieron en dos clases: leves y graves, proporcionándose los elementos objetivos para su calificación; se fijaron sanciones para las dos clases de infracciones, ordenándose que las multas -en concordancia con los artículos 14 y 16 constitucionales- se fundaran y motivaran en proveídos por escrito de la autoridad correspondiente.

En materia de clausuras, se dictaron las reglas procedentes a fin de realizar éstas, dictándose, además, una disposición en el artículo 737, por lo que una vez clausurado un establecimiento, ninguna autoridad distinta a la Tesorería podrá levantar la clausura; es decir, se niega esta facultad a autoridades como lo son las judiciales y las administrativas con facultades jurisdiccionales.

En materia de denuncias, se reglamentaron éstas con objeto de señalar los datos mínimos necesarios para iniciar la actividad investigadora por parte de la Tesorería, y, en su caso, para tomar las medidas procedentes para el cobro de la cantidad que se hubiera omitido y para la aplicación de su correspondiente sanción.

El artículo Décimonoveno del Decreto reformó disposiciones del Título de nominado "procedimiento de ejecución fiscal" adicionando con un último párrafo el artículo 748 con el fin de que el trabajo de los actuarios fiscales y sus honorarios se ajustaran al instructivo expedido para este efecto por el Tesorero del Distrito Federal; el artículo 757 fue adicionado con objeto de que en las oposiciones a los procedimientos de ejecución fiscal en los que la causa de oposición fuera por prescripción del crédito, resolviera la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley.- El artículo 781 fue adicionado con un último párrafo, con objeto de prohibir a las autoridades fiscales, sacar a remate bienes embargados en primer lugar por la Tesorería del Distrito Federal, declarando, además, nulos de pleno derecho los remates celebrados en contravención de esta prohibición.

El artículo Vigésimo del Decreto, repuso el derogado Título Vigésimoctavo de la Ley, denominándose "revisión y condonación de multas". Se creó el recurso de revisión en multas hasta de \$100.00, por infracciones a leyes o reglamentos fiscales, que podría interponerse en un término de quince días, contados a partir de la fecha de notificación.

Por lo que se refiere a la condonación de multas, el Tesorero del Distrito Federal quedó facultado para resolverlas, cualquiera que fuera su monto, siempre y cuando se presentara la solicitud dentro del término de un año contado a partir de la fecha de notificación; se dispuso que la condonación fuera total o parcial; la facultad de condona

ción parcial sería discrecional para el citado Tesorero, quien, de conformidad con lo establecido por el artículo 812 de la Ley, puede delegar en uno o varios funcionarios estas facultades, que en la vida práctica de la Tesorería, han sido delegadas al Departamento de Revisión de Multas Fiscales, y a la Subtesorería de Fondos y Asuntos Contables, según la cuantía: hasta \$2,000.00 al Subjefe del Departamento; de más de \$2,000.00 y hasta \$5,000.00 al Jefe del Departamento, y de más de esta cantidad al Subtesorero citado y, naturalmente, el propio Tesorero, en cualquier caso.

El artículo Vigésimoprimer y último del Decreto, modificó algunas disposiciones del Título Vigésimonoveno de la Ley, correspondiente a "impuesto adicional de 15%", reformándose el artículo 931 para fijar el objeto de este impuesto; el artículo 932 para señalar los sujetos del impuesto, y el artículo 935 para señalar los casos de exención.

a).- REFORMAS A LA LEY VIGENTE DURANTE EL AÑO DE 1964.- (Durante los años de 1960 a 1963 no se hicieron reformas a la Ley).- El artículo primero transitorio de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el año de 1965, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1964, derogó el párrafo final del artículo 229 de la Ley, relativo a declaraciones en materia de derechos por control de carnes, evitando el trámite que retardaba estas declaraciones; también fueron derogados los artículos 341, 342 y 343, relativos a infracciones y sanciones en materia de impuesto sobre productos de capitales, quedando sancionadas dichas infracciones, en lo conducente, por el Título Vigésimosexto de la Ley, en sus capítulos I y II; los artículos 572, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 588 y 589 de la Ley, fueron derogados. Estos artículos se referían a la recaudación de derechos y sanciones pecuniarias, así como a exenciones de derechos, y fueron derogados en virtud de que las disposiciones que contenían, se encuentran insertas en los diversos Títulos que integran la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO TERCERO

ANTECEDENTES Y REFORMAS AL TITULO NOVENO DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL CORRESPONDIENTE AL IMPUESTO SOBRE OBRAS DE PLANIFICACION.-

1.- ANTECEDENTES.- Al promulgarse la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, con fecha 31 de diciembre de 1941, en vigor a partir del día 1o. de enero de 1942, contenía dentro de sus disposiciones el Título Noveno, denominado "impuesto de plusvalía o sobre mejoría específica de la propiedad por ejecución de obras urbanas". Comprendió del artículo 374 al 416, inclusive.

El Título Noveno operaba de la siguiente manera: la Comisión Mixta de Planificación, organismo dependiente del Departamento del Distrito Federal, en atención a diversas consideraciones de influencia -problemas de tránsito, de zonificación, mejoramiento comercial, estético y de ornato, de conservación, de habitación y otros-, decidía la obra a realizar; en consecuencia, procedía a efectuar los estudios técnicos con objeto de determinar la forma de hacer la derrama del impuesto (artículo 388); determinaba la extensión de la zona beneficiada (artículo 390), que podía ser sobre todos los predios del Distrito Federal o sobre los directamente beneficiados, el pago se hacía en la forma y tiempo determinados por la Comisión (artículo 392); cuando se beneficiaba a todo el Distrito, la derrama se hacía fijando un tanto por ciento del impuesto predial (artículo 390).

Ahora bien, el Departamento del Distrito Federal, con objeto de allegarse fondos para la realización de las obras, estaba facultado para contratar empréstitos interiores hasta por la cantidad que se estimara necesaria; para tal efecto se lanzarían "Bonos de Planificación", señalándose su monto, clases, amortizaciones, y todo lo que fuera conveniente para los fines de la emisión (artículo 374 y 375); en garantía, el Departamento daba mandato irrevocable en favor de la institución de crédito que aceptara la emisión, para percibir los impuestos, sin reservarse acciones o derechos respecto de esos impuestos (artículos 376 y 377), la institución fiduciaria se encargaba de la administración de los fondos del empréstito y estaba capacitada para vigilar las inversiones. Para mayor seguridad en la percepción, se declaró que el impuesto por acrecentamiento de valor o mejoría específica de la propiedad sería preferente a cualesquiera otras, y para los efectos de su percepción se equiparó al predial o al de cooperación (artículo 383).

En prevención del caso de que por alguna circunstancia no pudiera el Departamento prestar el servicio de amortización y réditos, se obligó a recibir a la par y en pago de los impuestos no gravados con otras obligaciones, los cupones de los bonos que se emitieran (artículo 380).

También quedó facultado el Departamento a ejecutar directamente las obras, y en tal caso, la Comisión desempeñaría las funciones de los bancos fiduciarios.

Se señaló que el impuesto se causaría directamente por los predios, debiendo efectuar el pago los propietarios o los ocupantes a cualquier título (artículo 393).

El artículo 396 facultó a la Tesorería para el cobro del impuesto, aplicando el procedimiento económico-coactivo.

Ahora bien, para determinar el aumento del valor de la mejora, se consideraron las erogaciones y las aportaciones. Las erogaciones eran: importe del anteproyecto y del proyecto, de las expropiaciones e indemnizaciones, obras de urbanización y gastos generales para la realización del proyecto; las aportaciones fueron: obras de urbanización, terrenos vendibles y varios (artículo 397). Se dictaron reglas para fijar el importe del anteproyecto y del proyecto; para valuar los terrenos por expropiar; para el costo de las obras, y para los gastos generales se consideraron las cantidades necesarias por concepto de demolición, acarreo de escombros, monto de honorarios, y gastos de trabajos topográficos (artículos del 398 al 404).

El artículo 405 dispuso que el importe de las obras de urbanización para la realización del proyecto, debía ser erogado por el Departamento y por los predios afectados por la mejora, en la proporción señalada por el artículo 414. Para determinar el área de imposición se hacía la estimación del incremento probable del valor que resultare con motivo de la mejora para los predios con frente a la obra, considerando los factores de influencia antes enunciados, así como factores informativos: los proporcionados por las estadísticas sobre variaciones de valores de terrenos del Distrito Federal y de otras poblaciones, en caso de analogía entre las otras (artículo 409).

Se fijaron reglas para determinar el incremento base y el área homogénea de imposición localizándose en el plano sus límites (artículos 410, 411 y 412).

Los artículos 414 y 415 fijaron la fórmula para calcular la derrama del impuesto, tanto de la zona beneficiada, como de la manzana y del predio.

El artículo 416 creó el recurso administrativo de inconformidad, en los casos de error en el cálculo de las áreas, en la determinación de la distancia del centro de gravedad del predio al eje de la mejora, y por error numérico. Dicho recurso debía interponerse ante la Comisión.

Ahora bien, en vista de las deficiencias de este Título, fue necesario cambiar las bases del impuesto, incluyendo la modificación de su nombre. Esas deficiencias motivaron fallos sistemáticos de los Tribunales Federales en favor de los causantes, por lo que, en definitiva, se derogó dicho Título, según ley de 30 de diciembre de 1949, publicada en el Diario Oficial de 31 del mismo mes.

Entre esos fallos federales, se encuentra la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación Tomo CI, Esquivel Javier V. y Coags., pág. 582; Ornelas Alberto A. y Coags., pág. 1107; Gallón José Luis, pág. 3309; Rivas de Ponce Ilsa, pág. 3309 y Azcué Vda. de Tateau Eva y Coags., pág. 3309. Dicha Jurisprudencia dispuso "... PLUSVALIA, DERECHO DE AUDIENCIA.- Antes de proceder al cobro del impuesto de plusvalía, debe notificarse al causante del mismo, la proporción que se le fije, a fin de que si le conviniera, produzca su inconformidad ante la Comisión Mixta

de Planificación, conforme al artículo 416 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y de no hacerse así, se priva al interesado de la defensa que la Ley de la Materia le otorga de un modo especial..."

Cabe aclarar que, en la mayoría de los casos en que se solicitaba la protección de la Justicia de la Unión, no sólo se atacaba la constitucionalidad del Título Noveno de la Ley, sino también, además, la de la Ley de Planificación y Zonificación de 31 de agosto de 1936, ya que, en esencia, las disposiciones de Título reproducían las de esta Ley de Planificación.

Los argumentos esgrimidos por los causantes quejosos, en general, fueron los siguientes: "... Los artículos 383, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 405 y 410 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que sirven de apoyo para el impuesto de plusvalía, son inconstitucionales y al aplicarlos las autoridades responsables violan las garantías individuales que le otorgan los artículos 14, 16 y 27 Constitucionales, en relación con los artículos 40, 49, 50, 65 fracción II, 73 fracciones VI y VII, 80 fracción I y 135 de la propia Constitución, porque la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, según reza en su preámbulo, fue expedida por el C. Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias concedidas conforme a la Ley de Ingresos del Departamento del D. F., para el año de 1936 y por Decreto de 30 de diciembre de 1945 con facultades al propio Ejecutivo para expedir una Ley económica del Distrito Federal y todas las demás que tendieren a la mayor satisfacción de los servicios públicos, siendo notorio que la concesión de tales facultades extraordinarias no se hizo en alguno de los casos previstos en el artículo 29 de la Constitución Federal, únicos en que conforme al artículo 49 podrá depositarse de una manera temporal y limitada, la facultad legislativa en el Ejecutivo de la Unión, por lo que bastaría este solo argumento para demostrar el vicio original de inconstitucionalidad de que adolece la Ley de Planificación y Zonificación citada; que aun suponiendo la validez de facultades extraordinarias, es indudable que el propio Presidente de la República, delegatario de facultades del Congreso, no podrá ejecutar actos que él mismo no hubiera podido legalmente ejecutar y en esas condiciones, los artículos 60., 52, 53, 54 y 56 de la Ley de Planificación y Zonificación son inconstitucionales por constituir una delegación de facultades legislativas, imposibles jurídicamente, ya que no es el Presidente de la República quien la ejerce sino que están concedidas a órganos administrativos secundarios del Departamento del D.F., a quienes faculta de una manera general e imprecisa para determinar el monto del impuesto, el área de imposición del mismo, la forma en que ha de hacerse la derrama, las proporciones y la extensión del área gravada y plazos para el cobro del impuesto; que la vaguedad, imprecisión y generalidad de esa antijurídica delegación de facultades se pone de mayor relieve en los artículos 38, 39, incisos a), b), c), d), e), f), y g), párrafo II incisos a), b), c), y d); 45 y 46 del Reglamento; que el Poder Legislativo nunca podrá delegar de una manera tan general, imprecisa y vaga las facultades legislativas que le son inherentes en materia de impuestos en favor de órganos administrativos secundarios; que está viciado de inconstitucionalidad el acto reclamado en virtud de que tanto la Ley de Planificación como su Reglamento, señalan que la determinación del cálculo del impuesto correspondiente a cada manzana y a cada predio se hará por medio de la Comisión Mixta de Planificación, previa audiencia de los propietarios afectados y que como en el caso no se le dio esa oportu-

tunidad al quejoso se le ha privado de la garantía expresada sin que haya tenido oportunidad de alegar y probar en defensa sus derechos, por lo que se le priva de sus propiedades y de los citados derechos sin previa audiencia, sin ninguna formalidad de procedimiento, sin que se encuentre motivada y fundada legalmente la causa que lo motivó y sin que el impuesto que se le pretende cobrar sea válido constitucionalmente en virtud de no haber sido aprobado por el Congreso sino por un órgano administrativo en quien legalmente se han delegado facultades extraordinarias; que en el cobro y ejecución no se han aplicado las disposiciones establecidas en los artículos del 38 al 45 del Reglamento de la Ley de Planificación y ni el impuesto fue calculado en la forma establecida en los artículos 44, 45 y 46 del Reglamento citado. . ."

2).- CREACION DEL ACTUAL TITULO NOVENO DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (IMPUESTO PARA OBRAS DE PLANIFICACION).- Como indiqué con anterioridad, por Decreto de 30 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre del mismo año, se derogó en su totalidad el Título Noveno de la Ley, correspondiente a "Impuesto de plusvalía o sobre mejoría específica de la propiedad por ejecución de obras urbanas", substituyéndolo por un nuevo rubro y contenido de disposiciones legales, denominándolo "Impuesto para obras de planificación", comprendiendo de los artículos 374 al 409, inclusive, de la Ley.

En síntesis, el Título operaba de la siguiente manera:

Se obligó a los propietarios de predios ubicados en el Distrito Federal a contribuir para la ejecución de obras de planificación, mediante el pago del impuesto (artículo 374); el impuesto recaudado se destinará a formar fondos para la ejecución de las obras (artículo 375), señalándose como sujetos del impuesto a los propietarios, o en su caso, a los poseedores de predios ubicados dentro de la zona de imposición (artículo 376); el artículo 377 dispuso que el costo líquido de las obras se derramaría entre los predios situados dentro del área de imposición, en función del área homogénea de cada predio y de la distancia de los predios a la obra; esa cantidad sería el impuesto para las obras, mismo que fue calculado según la fórmula que consignaba el artículo 378.

El costo de las obras comprendía las siguientes erogaciones: importe de los honorarios del asesor técnico o director de obra, por la formulación del anteproyecto y del proyecto de la obra, mismos que se fijarían por el arancel para obras de planificación; gastos topográficos y de valuación bancaria tanto del proyecto como de la ejecución de la obra; importe de las maquetas y planos fotoaéreos; precio de las superficies de terreno que fueran necesarias adquirir o expropiar, mismas que se pagarían de conformidad con avalúos lo más cercanos al valor comercial; precio de las construcciones que debieran demolerse; pago de indemnizaciones diversas, esto es, daños y perjuicios que se causaran por la realización de las obras; y gastos generales (artículos 380 al 385).

Según el artículo 386, se podían deducir del costo de las obras, los siguientes renglones: el precio en que se estimara que se venderían las fracciones de predios adquiridos que no se utilizaran en las obras y de las superficies de vía pública que se retirarían del servicio con motivo de la ejecución de la obra, así como las aportaciones voluntarias de particulares o Entidades Públicas destinadas a la ejecución de la obra.

El área homogénea de un predio se definió como aquella que resulte de aplicar, a su área real, las reducciones o bonificaciones que autorizaren los instructivos catastrales; en los casos de predios que tuvieran varios frentes, en vez de orden de valores para la homogeneización se seguiría el orden de dimensiones de frentes, principiándose por el frente de mayor longitud (artículo 388).

La distancia del predio a la obra sería la que aquél tuviera del paño más cercano de la obra más próxima dentro de la zona por planificar. Ahora bien, por paño de obra se entendía:

a) Los alineamientos definitivos para la calle en la cual hubiera afectación y las normales al eje de esos alineamientos, trazadas por las bocacalles; b) los alineamientos definitivos que circundaran un espacio abierto en los casos de apertura total o parcial de plazas, jardines o espacios abiertos en general; c) las porciones de los alineamientos definitivos que estuvieran en contacto directo con la afectación, o las normales a estas porciones de alineamientos, trazadas en sus extremos en los casos de ampliación o rectificación de plazas, jardines o espacios abiertos en general (artículo 390).

El artículo 391 fijó las reglas para efectuar la medición del predio a las obras; y el 393 consideró como zona de imposición a predios situados hasta trescientos metros de distancia de las obras.

El artículo 394 declaró exentos del pago del impuesto al Gobierno Federal, al Departamento del Distrito Federal, la Asistencia Pública, las Instituciones de Beneficencia Privada, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Universidad de México y las Misiones Diplomáticas, en los casos de reciprocidad (internacional en el trato fiscal). En los casos de propietarios de inmuebles considerados como monumentos, se les concedió un trato fiscal especial, que iba de una reducción del 20% al 50% de su área homogénea (artículo 395).

El artículo 396 dispuso que cuando en una misma zona de planificación existieran varias obras distantes entre sí, en tal forma que sus respectivas zonas de imposición quedaran aisladas unas de otras, dichas obras se considerarían independientes para el efecto de determinar el costo líquido de la obra y calcular el impuesto; ahora bien, si una obra se extendía a dos o más zonas, se dividía en tantas partes como zonas afectara, en tal forma que los causantes contribuyeran exclusivamente a la ejecución de la porción de la obra incluida dentro de la zona en que estuvieran ubicados sus predios.

El artículo 402, en concordancia con los artículos 14 y 16 constitucionales, señaló los requisitos que debían notificarse a los sujetos del impuesto: una breve descripción de la obra de planificación respectiva; el costo líquido de la obra que va a derramarse entre los propietarios de los predios objeto del impuesto; ubicación del predio; el impuesto que debía pagar el causante y monto de cada pago bimestral; el número de bimestres en que debía hacerse el pago y época del primer vencimiento.

El artículo 403 señaló las reglas para hacer la notificación de la resolución correspondiente.

El artículo 404 estableció el recurso administrativo de inconformidad, ante la Comisión Mixta de Planificación, señalándose los términos para su presentación.

Se prescribió que, en los casos de terminación de una obra y pagado íntegramente su costo líquido, si resultaba un sobrante en la recaudación del impuesto, dicho sobrante se destinaría a promover nuevas obras dentro de la zona de planificación (artículo 405).

El artículo 406 dispuso que las obras de urbanización que debieran ejecutarse a consecuencia de una obra de planificación, se realizarían por el Departamento y darían lugar al cobro de los derechos de cooperación para obras públicas que establece el Título Décimo de la Ley.

Se dispuso que el Departamento podría autorizar a los Comités Ejecutivos de Planificación para obtener créditos destinados a las obras de planificación, de instituciones de crédito o de particulares, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien para obtener créditos mediante la emisión de títulos denominados "Bonos de Planificación del Distrito Federal", facultándose al Departamento para señalar el importe de los mismos, sus clases, amortizaciones y en general, los demás requisitos a que debía sujetarse la emisión, autorizándosele para que pudiera convenir con las instituciones de crédito, que éstas recaudaran los impuestos, invistiendo al propio Departamento con la facultad económica coactiva en contra de los causantes morosos, por conducto de la Tesorería del Distrito Federal.

3).- REFORMAS AL TITULO NOVENO DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- Aun cuando se puede decir que, en estricta técnica legislativa, este Título fue concebido y redactado en mejor forma que su antecedente, el impuesto de plusvalía o sobre mejoría específica de la propiedad por ejecución de obras urbanas, es indudable que, siendo una labor humana, es por eso de naturaleza perfectible.

En esas condiciones a los dos años de su publicación en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1949, se procedió a realizar una reforma más o menos a fondo de este Título o ya fueran reformas meramente de estilo o redacción.

a) REFORMAS AL TITULO NOVENO DURANTE EL AÑO DE 1951.- Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1951, se adicionó el artículo 376 de la Ley, con el fin de señalar que si el predio beneficiado por las obras de planificación estaba afectado en fideicomiso, pagaría el impuesto la institución fiduciaria con cargo a quien quedare como propietario del predio una vez ejecutado el fideicomiso; también se señaló que en el caso de tratarse de propietarios distintos de la tierra y de las construcciones, el impuesto se cobraría a aquél.

El artículo 377 fue modificado, considerando únicamente a las Misiones Diplomáticas como exentas del pago del impuesto, condicionando esta exención a que fueran propietarios del predio y a la reciprocidad internacional.

El artículo 378 señaló el trato fiscal especial para los propietarios de inmuebles catalogados como monumentos, repitiendo las reglas que contenía anteriormente el artículo 395.

El artículo 379 definió lo que debía entenderse para los fines del Título, por los conceptos calle, tramo, paño, área homogénea de un predio, distancia de cada predio, el paño más cercano de la mejora, la mejora propiamente dicha, área de imposición, obra y costo líquido de la obra.

El artículo 380 modificó simplificando, la fórmula para calcular el monto del impuesto.

El artículo 381 señaló los renglones que integrarían el costo de la obra; el artículo 383 la cuantificación de los gastos topográficos; el 384 señaló el pago de las indemnizaciones que se cubrirían por concepto de daños y perjuicios por la realización de las obras a los propietarios de los predios afectados; el artículo 385 especificó las erogaciones que constituirían los gastos generales señalados en la fracción VIII del artículo 381; el artículo 386 señaló los renglones deducibles del costo de la obra, agregando a los que señalaba el propio artículo, el precio en que se estimare se venderían los terrenos que se ganaren a los cauces o lechos de los ríos, vasos, etc.; el artículo 388 fue reformado para determinar el índice de planificación para los predios con frente a una mejora y que no recibieran influencia de otras mejoras; para los mismos predios, cuando tuvieran influencia de otra u otras mejoras, y para los predios que no tuvieran frente a la obra pero que recibieran influencia de alguna o algunas mejoras.

El artículo 389 determinó las reglas para obtener el índice de tramo de un predio frente a mejora, frente a dos o más mejoras, y a las fracciones situadas en esquina hasta de quince por quince metros con frente a dos o más mejoras.

El artículo 390 fijó la fórmula para obtener el índice de costo del tramo que estuviera en estudio, para los casos de apertura total de vías públicas, y para ampliaciones o aperturas parciales de calles o rectificaciones de éstas.

Se dispuso que cuando una mejora de planificación se extendiera a dos o más zonas, se dividiría en tantas partes como zonas afectare, pero las áreas de imposición de una zona podrían incluir predios ubicados en otras zonas (artículo 395).

El artículo 396 dispuso que los predios gravados con este impuesto, que estuvieran fuera de la zona de que se tratara, y que posteriormente resultaren afectados por mejoras de esa zona, en el estudio económico de esta última se tomarían en cuenta tanto la indemnización correspondiente por la afectación, como la parte proporcional que debería beneficiarse por el impuesto de la porción afectada pagando por la mejora de la otra

zona.

El artículo 398, fue reformado para contener las disposiciones relativas al recurso de inconformidad que antes prescribía el artículo 404, ampliándose, además, con el fin de señalar el término para interponer el recurso ante la Junta Central de Planificación, órgano creado al efecto, pues antes los recursos los resolvía la Comisión Mixta de Planificación.

El término concedido para el pago del impuesto, se pudo ampliar hasta diez años, pues antes solo se concedía hasta cinco años (artículo 399).

b) REFORMAS AL TITULO NOVENO DURANTE EL AÑO DE 1953.- Por Decreto de treinta de diciembre de 1953, publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre del mismo mes y año, se reformó el artículo 379 de la Ley, con objeto de mejorar la redacción de las definiciones que este artículo contenía; el artículo 381 fue modificado para incluir dentro de las erogaciones de la fracción I para fijar el costo de las obras, a los estudios preliminares anteriores al anteproyecto y al proyecto, así como para modificar su redacción; se hicieron reformas de estilo a los dos primeros párrafos del artículo 382; el artículo 382 fue modificado para hacer mención de la Comisión Mixta de Planificación, que, como había indicado con anterioridad, había sido substituído en sus funciones por la Junta Central de Planificación, para los efectos de la cuantificación de los gastos topográficos; igual cambio de denominación del citado organismo se hizo al artículo 385, fracción VIII correspondiente a las aportaciones del Comité Ejecutivo de Planificación a la Comisión, como gastos generales de la obra, e igual modificación se hizo al artículo 397; las fracciones I y II del artículo 388 fueron modificadas únicamente en cuanto a su redacción.

Se modificaron las disposiciones del artículo 394 relativas a las reglas para medir la distancia de cada predio al paño más cercano a la mejora; se reformó la redacción del artículo 398, relativo al recurso de inconformidad, con objeto de que el mismo se interpusiera, ya no en contra del señalamiento del impuesto, sino en contra de la resolución que fijara el impuesto.

c) REFORMAS AL TITULO NOVENO DURANTE EL AÑO DE 1955.- Por Decreto de 28 de diciembre de 1955, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y año, se adicionó con un párrafo -el quinto- el artículo 376, con objeto de fijar el sujeto del impuesto en los casos de edificios sujetos al régimen de propiedad en condominio, divididos en pisos, departamentos, viviendas o locales, señalándose que la parte del impuesto a cargo de cada propietario se determinara dividiendo el monto que corresponda a todo el inmueble entre la superficie cubierta de construcción que resulte de sumar la de todos los pisos exceptuando la que se destine a servicios de uso común, y multiplicando ese cociente por el número de metros que correspondiera.

PARTE SEGUNDA

CONSIDERACIONES GENERALES DEL IMPUESTO SOBRE PLANIFICACION.

CAPITULO PRIMERO

NATURALEZA DE LOS TRIBUTOS: SU CONCEPTO Y CLASIFICACION.

El Maestro Achille Donato Giannini, en su obra "Instituciones de Derecho Tributario" (pág. 44, No. 19 y siguientes), jurídicamente clasifica los tributos en tres clases. Partiendo de la base de que la distinción entre las varias especies de tributos es incierta y oscilante, pero que la misma no tiene efectos prácticos, pues en cualquier caso todas las prestaciones debidas al Estado son en virtud de su potestad de imperio y que no existe terminología constante, ya que indistintamente se emplean las palabras "impuesto", "tasa", y "tributos", opta por denominar genéricamente a los créditos de los particulares ante el Estado con el último término mencionado; así, su clasificación tripartita establece que existen las siguientes especies: los impuestos, el tributo especial y la tasa.

1.- El impuesto resulta "la prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho a exigir en virtud de su potestad de imperio, originaria o derivada, en los casos, en la medida y según los modos establecidos en la ley, con el fin de conseguir un ingreso".

Giannini hace consistir jurídicamente la razón de la imposición en la necesidad que tiene el Estado de allegarse medios económicos adecuados para su existencia y para el cumplimiento de los servicios públicos que tiene encomendados; políticamente se justifica la imposición en la medida en que es necesaria para la consecución de los fines del Estado. A su juicio, estas premisas ponen de relieve que los elementos que componen la definición son los únicos relevantes del concepto jurídico de impuesto. En consecuencia, los requisitos de igualdad, proporcionalidad, certeza, comodidad, economicidad y elasticidad, son elementos directos de la actividad legislativa; pero carecen de significación para el estudio del ordenamiento jurídico, pues el carácter jurídico del impuesto no podría negarse a la imposición, si este está derivado de la potestad de imperio del Estado, con objeto de proporcionarle un ingreso.

2.- El tributo especial "es una prestación debida: a) por quienes encontrándose en una determinada situación, experimentan una particular ventaja económica por efecto del desarrollo de una actividad administrativa, frente a todos los demás a quienes la propia actividad beneficia de modo indistinto; o bien, b) por quienes, como consecuencia de las cosas que poseen o del ejercicio de una industria, de un comercio o de otra actividad, provocan un gasto o aumento de gasto del ente público".

El fundamento jurídico del tributo especial lo hace consistir Giannini, en la singular ventaja del particular o en el mayor gasto del Estado, y al considerar que en ciertos casos ambos elementos pueden concurrir en la imposición, la ley puede acomodar-

el tributo a uno u otro, o bien, a ambos. El Maestro italiano advierte que el tributo especial se puede confundir con el impuesto especial, que grava solo a determinadas clases o grupos de gente o cuyo producto tiene un destino especial, pero en esos casos la imposición no se mide por la ventaja obtenida, ya que la prestación a que el sujeto está obligado es en virtud exclusivamente de estar sometido al poder público, y no como en el caso del tributo especial, en el cual la obligación se deriva de la ventaja obtenida o del mayor gasto del Estado.

3.- La tasa "es la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida que en ésta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado", y a juicio del maestro italiano, "constituye... una categoría intermedia entre las dos especies anteriores de tributos y los ingresos de Derecho privado".

Así como el fundamento jurídico del impuesto, Giannini lo hace consistir en la sujeción del individuo al poder financiero del Estado, el fundamento de la tasa reside "... en el hecho de que se haya producido o deba producirse la realización de un servicio público que interesa personalmente al obligado". Afirma que no existe otro requisito constante o esencial que caracterice a la tasa, pues no hay un servicio al contribuyente, ni una utilidad cualquiera como consecuencia de la labor del Estado, pues éstos no son elementos que siempre aparezcan en este tipo de actividades estatales, como lo es en el caso de las tasas debidas por aplicación de una ley penal.

Tampoco es elemento esencial la demanda por parte del particular de la prestación del servicio, pues en muchas ocasiones aquel se presta de oficio, como sucede en la jurisdicción penal.

El profesor argentino Manuel Andreozzi en su obra "Derecho Tributario Argentino", tomo I, (pág. 63 y siguientes), establece que, con anterioridad a la época constitucional, los Estados no dirigían su actividad a satisfacer servicios públicos, como lo consideramos en la actualidad, sino que esa actividad se encaminaba a mantener su ejército, la administración y otros fines esenciales, para lo cual cobraban impuestos exigiendo a los contribuyentes los pagos según su conveniencia. Pero al triunfar las ideas modernas, según las cuales el Estado es una unidad con sistema jurídico y constitucional, su actividad se dirigió hacia otros aspectos y para servir al propio súbdito, en formas diversas; este servicio se denominó "servicio público", por el uso del cual se exigió un pago determinado.

En tales condiciones, considera Andreozzi, surgió la diferencia entre tributos indeterminados, esto es, para fines indeterminados (impuesto) y la tasa para pagar o costear necesidades específicas.

Andreozzi afirma que la caracterización doctrinaria entre impuesto y tasa es fácil, pero que en la vida práctica no lo es debido a la compleja actividad del Estado, por lo que se percibe una tendencia para hacer desaparecer estas figuras típicas.

A continuación, cita diversas ideas, conceptos y definiciones de autores, con respecto a los tributos:

Así, Adolfo Wagner opina: "decidir si un determinado servicio público debe ser provisto o costado con una tasa o con un impuesto, no pertenece a la ciencia de las finanzas, sino a la ciencia de la política y a la ciencia de la administración social".

Guido Zanobini, en su obra "Curso de Derecho Administrativo", citada por Andreozzi, define al impuesto como "una prestación obligatoria en dinero que tiene la única causa en la imposición hecha por el Estado u otro ente público conforme a la ley y en los límites por ésta consentidos". Afirma este autor que la característica del impuesto reside en el destino de las percepciones para los gastos generales del Estado, esto es, los gastos de su organización, servicios, defensa externa, seguridad interna, higiene, vialidad y otros, que se establecen para el interés general y sin ventaja particular. En cambio, los otros tributos representan en todo o en parte, la contraprestación de servicios particulares y divisibles, es decir, una compensación por una determinada utilidad dada por la administración pública a aquellos que la pagan; así, los impuestos no tienen relación con alguna determinada utilidad y únicamente representa el concurso de cada uno a la formación de los fondos necesarios para proveer a los gastos públicos en general. Zanobini considera que es clara la diferencia entre los diversos tributos.

Otto Mayer (cita de su libro "Le droit administratif allemand"), opina que el impuesto es "un pago en dinero impuesto al sujeto por el poder financiero en virtud de una regla constante". A su juicio la esencia de tal figura radica en que "la obligación de pagar sea creada por una manifestación del poder público y que sea en consecuencia, una obligación de derecho público. Es también de la esencia del impuesto que la imposición se efectúe como consecuencia de una regla constante, es decir que ella se determine después de hechos fijados de antemano y que tengan una cierta regularidad".

"Esta regla debe tener presente las facultades relativas de los sujetos que soportan el impuesto; es lo que se llama la proporcionalidad del impuesto. Si el impuesto deroga el principio conserva este carácter; pero es entonces un impuesto injusto".

Para este autor, el impuesto es adaptable a múltiples fines utilitarios y se impone independientemente de toda causa, espontáneamente.

En cambio "la retribución es el equivalente de las ventajas que el individuo obtiene personalmente de la utilidad... de los servicios públicos".

Para Benvenuto Griziotti, los impuestos, o tributos directos o indirectos "... tienen la característica común de ser coercitivos, obligatorios, para los sujetos a la soberanía del Estado, con independencia del consumo particular de los servicios públicos"; en cambio, las tasas, son "las contraprestaciones pedidas por el Estado a los ciudadanos en pago de los servicios de carácter administrativo que proporciona". (Impuestos directos y reforma impositiva").

Fritz Fleiner ("Instituciones de derecho administrativo"), define al tributo como las "prestaciones en dinero que el Estado u otras corporaciones de derecho público exigen en forma unilateral a los ciudadanos para cubrir las necesidades económicas". Para este autor, el impuesto "consiste en la exacción pública exigida al ciudadano de una manera general y en virtud de la soberanía del Estado". En tales condiciones, el ciudadano está obligado incondicionalmente, sin que la administración pública le garantice una determinada ventaja; es decir, el impuesto no es una compensación por determinados beneficios.

"La tasa consiste en una remuneración del derecho público exigible unilateralmente al ciudadano por un servicio especial de la administración pública o de un establecimiento público".

Para este autor, con las tasas la ley pretende cubrir, parcial o totalmente, por medios especiales, los gastos de una institución pública, pero en cualquier caso, su cuantía no puede exceder el costo de la prestación pública, pues en caso contrario se convierte en impuesto.

"La tercera forma de los tributos son las contribuciones especiales. Estas son cargas preferentes. La ley las impone a personas que participan de un modo especial en la institución o conservación de un establecimiento público. Sirven para cubrir total o parcialmente los gastos de la institución de que se trata".

Fleiner acepta que "poca importancia tiene por su caracterización jurídica el nombre que el legislador haya dado a cada una de estas contribuciones"... así: "un tributo sobre alumbrado... puede ser impuesto, contribución o tasa; su carácter jurídico depende de cómo se plante en cada caso".

H. Berthélemy en su obra "Traité Elémentaire de Droit Administratif", considera al impuesto como "la parte exigida de cada contribuyente para contribuir a los gastos públicos. Es el precio de las ventajas que se obtiene de la organización de los servicios públicos; su legitimidad no puede ser puesta en duda. Lo que es, al contrario, indefinidamente controvertible, es la legitimidad de los diferentes modos de repartición de las cargas fiscales".

Roger Bonnard, en su libro "Précis de droit public", afirma que "las finanzas públicas tienen por objeto los medios por los cuales el Estado se procura el número necesario para pagar los gastos de los servicios públicos".

"Respecto del impuesto -agrega Bonnard- se plantean las cuestiones de su fundamento, de sus límites y de su fin. El poder de crear impuestos y el deber de pagarlos están fundados en la idea de solidaridad nacional y no sobre la del servicio cumplido. El impuesto no procede de las ventajas obtenidas del funcionamiento de los servicios públicos. Tiene por base la actividad administrativa, persiguiendo fines de interés general, los ciudadanos deben, en virtud de los lazos de solidaridad que los une, contribuir al conseguimiento de sus fines, bajo forma de prestaciones pecuniarias".

"De esta base del deber fiscal resulta la regla de la universalidad del impuesto: todos los ciudadanos sin excepción deben participar del pago del impuesto". "El impuesto se mide... sobre la capacidad del ciudadano para pagarlos... (que) ... es la idea capital que domina toda la organización de los impuestos".

Para este autor la tasa "constituye la contrapartida de un servicio que ha sido rendido al usuario y que es proporcional al valor de ese servicio".

Themistocles Brandao Cavalcanti, en su libro "Tratado de Direito Administrativo", considera que el fundamento de los tributos está en la necesidad del Estado de atender las múltiples cargas que soporta. Respecto de los tributos afirma: -- "Si la contribución no corresponde al beneficio o goce de un determinado servicio, - tenemos un impuesto que se caracteriza por el aprovechamiento abstracto de los servicios públicos. Cuando el pago se ha hecho como retribución por un determinado servicio, como pago de una cantidad determinada, tenemos una tasa".

"Lo que caracteriza a la tasa..... es su función remuneratoria, representando una relación bien definida entre el servicio prestado y aquél que aprovecha de sus beneficios".

De la cita de los anteriores autores y del análisis de sus obras, el Profesor Andreozzi formula las siguientes conclusiones:

"a).- Impuesto y tasa son dos figuras tributarias caracterizadas como obligaciones de dar al Estado sumas de dinero".

"Hay entre impuesto y tasa, una estrecha afinidad jurídica, mejor dicho, ambas figuras son especies de un mismo género".

Concluye, coincidiendo con Pugliese, en que la tasa es "un proceso de especificación subjetiva de la obligación tributaria, posible en determinados casos".

"b).- Traducen una atribución del Estado que los impone en ejercicio - de su soberanía, dentro de su jurisdicción".

"c).- No constituyen - en la práctica - dos figuras de perfiles tan nítidos que, por sus caracteres diferenciales puedan ser determinadas a priori, aunque -- puede afirmarse, en general, que corresponde al impuesto un beneficio genérico e indeterminado y a la tasa uno caracterizado, divisible y personal".

Opina Andreozzi que, al ser la tasa una manifestación del tributo, "debe tener como límite el costo del servicio, no debiendo el Estado obtener beneficios - que pueda disponer a voluntad; lo contrario significaría transformar una tasa en un -- impuesto".

"d).- Ambas se originan en la ley y solo tienen vida jurídica cuando --

respetan los principios y las normas constitucionales y los principios y las normas incorporadas ya definitivamente a la doctrina y a la legislación, como base indispensable del tributo".

Respecto de la poca claridad entre las diversas clases de tributos, Andreozzi se hace eco de la opinión de Pugliese: "pocos son los campos de las ciencias de las finanzas, del derecho financiero y de la ciencia administrativa, en los cuales reinan tan vivas las discrepancias y la incertidumbre como en el campo de las tasas". - ("Le tasse").

Dentro de los autores mexicanos especializados en la materia fiscal, tenemos la opinión del Dr. Gabino Fraga, quien considera que "el sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado, implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos pecuniarios indispensables". Este sostenimiento puede ser por dos medios diferentes, ya sea por un acto voluntario (contractual) de cooperación, o por un acto unilateral (forzoso) por parte del propio Estado.

En aquel caso, el particular proporciona al Estado los recursos que le sean necesarios, pero en el caso de la aportación forzosa, ésta ocurre en virtud de que el Estado no puede estar atendido a la voluntad de los particulares para lograr esos recursos, y acude, pues, a la colaboración forzosa que se impone al particular. Así, a juicio de este autor, "el impuesto constituye la forma normal de que el Estado dispone para proveerse de los fondos que necesita. El empréstito constituye la forma excepcional. Ella puede ser útil como un medio de anticipar los impuestos, ya que en último término, éstos tendrán que ser empleados para hacer frente a las contraprestaciones que al Estado fija el contrato respectivo".

Fraga señala que los ingresos del Estado también pueden proceder de otras fuentes: de la prestación de servicios públicos, derechos, de la explotación y aprovechamiento de los bienes propios, productos o por otros conceptos (aprovechamientos). El Maestro concluye definiendo al impuesto "como la parte de riqueza con que el particular debe contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos" ("Derecho Administrativo", pág. 587 y siguientes, edición de 1944).

El Maestro Ernesto Flores Zavala, en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", al tratar de los ingresos públicos, afirma que éstos se dividen en dos grupos: los ordinarios y los extraordinarios.

Los ordinarios son los que se perciben en forma regular y se repiten en cada ejercicio fiscal y, en un presupuesto bien establecido, deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Extraordinarios son los que se recaudan por acontecimientos anormales, que colocan al Estado frente a necesidades imprevistas como sucede en casos de guerra, epidemia, déficit, etc.

Así, los ingresos ordinarios son: los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos.

Los ingresos extraordinarios son: impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, contribuciones, empréstitos, emisión de moneda, expropiación, servicios personales.

A partir de este momento, seguiré más o menos textualmente al Maestro Flores Zavala, por considerar que su obra de referencia es la adecuada entre las mexicanas para tratar la materia fiscal, y por razón de que en ella podemos apreciar con toda claridad las diversas naturalezas y características de cada tributo.

En tales condiciones, vemos que el Maestro mexicano cita la siguiente definición del impuesto (pág. 33):

Eheberg - Böslér: "los impuestos son prestaciones hoy por lo regular en dinero al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas".

Agrega Flores Zavala refiriéndose al autor Gastón Jéze, que éste no define al impuesto, proporcionando a cambio sus características:

1a.- Es una prestación de valores pecuniarios, normalmente una suma de dinero y no servicios personales.

2a.- La prestación del individuo no es seguida por una contraprestación del Estado.

3a.- El constreñimiento jurídico. El impuesto es esencialmente un pago forzado.

4a.- Se establece según reglas fijas.

5a.- Se destina a gastos de interés general.

6a.- Es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos forman parte de una comunidad política organizada".

No es la intención de esta tesis profundizar sobre las definiciones citadas, pues además de que sería sumamente prolijo, cabe decir que la naturaleza del impuesto -- de la planificación será analizada a la luz de la definición que de impuesto, en general, nos proporciona nuestro Código Fiscal de la Federación. En consecuencia, cabe decir -- que dichas definiciones tienen un valor meramente doctrinario, pues, en última instancia, puedo afirmar que entre ellas existen solo diferencias de grado, y, en cualquier caso, -- creo que los diversos elementos que las componen pueden resumirse en la brillante caracterización que del impuesto hace Gastón Jéze, que ha sido recogida en la definición legal del Código Fiscal.

Debo insistir que el análisis de nuestra figura en estudio, será en relación con la definición legal, en virtud de que, en cualquier caso, es ésta la única que tiene validez en nuestro medio jurídico y a ella debo ateneme.

DEFINICION DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION..

(Artículo 2o.).- 'Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos".

Posteriormente examinaré el análisis que el Maestro Flores Zavala hace de los elementos de esta definición, pues antes considero que es necesario mencionar las definiciones de las demás figuras tributarias que consigna el Código Fiscal, esto es, los derechos, los productos y los aprovechamientos, con objeto de establecer la naturaleza del tributo que preceptúa el Título Noveno de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, es decir, establecer si efectivamente se trata de un impuesto o de cualquiera otra de las figuras tributarias citadas.

"Son derechos las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley en pago de un servicio". (artículo 3o.)

"Son productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales". (artículo 4o.)

"Son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos". (artículo 5o.)

En tales condiciones, siguiendo al autor citado, procederé a efectuar el análisis de los elementos del impuesto, según la definición legal:

"PRESTACION..." La idea de emplear este vocablo, es con objeto de oponer su concepto al de derecho como contraprestación por parte del Estado, es decir, para significar que el particular no recibirá cosa concreta alguna a cambio de la cantidad que entregue. En otras palabras, el causante entrega su parte por una obligación legal, exclusivamente, sin "finalidad utilitarista", pues aun cuando con esos fondos se proporcionan servicios públicos, no hay "una relación directa y perceptible, inmediata, entre el pago del particular y la actividad del Estado".

"... EN DINERO O EN ESPECIE ..." Esto es para indicar que los impuestos no se pueden cubrir con servicios personales, por ejemplo, formar parte de un jurado, el servicio militar obligatorio, los censos y otros".

"... QUE FIJA LA LEY CON CARACTER OBLIGATORIO...", esto indica que la obligación de cubrir el impuesto radica en la potestad del Estado, únicamente, y no es debido a la existencia de algún contrato social o de leyes superiores al propio Estado, es decir, no es necesario un acuerdo de las voluntades de los sujetos del impuesto para fijarlos, sino que el Estado lo establece a través de los órganos que la Constitución señala. Esta facultad está limitada por las propias necesidades financieras del Estado y por la capacidad económica de los sujetos del impuesto..

Por otra parte, es indudable que "no queda a la voluntad del particular - cooperar o no a los gastos del Estado", pues este fija, unilateralmente, la obligación de pagar el impuesto y en consecuencia puede ejercer la acción para constreñir al causante a efectuar el pago, o bien para ejercer la facultad económico-coactiva para obtener el pago del crédito fiscal.

Esta definición legal se ve complementada por la disposición legal contenida en el artículo 17 del Código citado, que dice: "La obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales".

Esta disposición equivale a la parte de la antigua definición del impuesto del anterior Código Fiscal, que decía "... a todos aquellos individuos cuya situación coincida con lo que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal..." y que significaba que todas las leyes fiscales prevén una determinada situación, que, al realizarse, da origen al crédito fiscal.

Agrega el autor citado, que "no es, pues, necesaria resolución de autoridad alguna para que se genere el crédito, éste nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal; la resolución que en muchos casos dicta la autoridad fiscal es solo declarativa de la existencia del crédito".

El Código Fiscal introduce algunos nuevos elementos en la definición del impuesto, que son, a saber, los siguientes:

"... A CARGO DE PERSONAS FISICAS O MORALES..." reforma que a mi juicio, es infortunada, toda vez que en forma casuista, hace la innecesaria distinción entre personas físicas o morales, cuando en estricto sentido jurídico bastaba con decir únicamente "personas"; igualmente, es incongruente consigo mismo, pues además de que hace esta distinción, en el segundo párrafo del artículo 13, habla de una tercera clase de sujetos del impuesto, al preceptuar "también es sujeto pasivo CUALQUIERA AGRUPACION (el subrayado es mío) que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros", acabando por asimilar estas agrupaciones a las personas morales.

"... PARA CUBRIR LOS GASTOS PUBLICOS..." Con este elemento nuevo de la definición, se consigna en el texto legal la disposición constitucional contenida en la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, que dispone que "son obligaciones de los mexicanos... contribuir para los gastos públicos..."

En tales condiciones, estimo innecesaria dicha adición, pues es principio Constitucional que todas las leyes deben sujetarse a las disposiciones de la ley Suprema.

CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.

Respecto de la clasificación de los impuestos, son varias las que existen, - según los diversos puntos de vista que se adopten para hacerlo.

Así, el Dr. Mateo Goldstein, en un trabajo de colaboración para la "Enciclopedia Jurídica Omeba", denominado "Impuestos", T. XV, pág. 135 y sigs., edición de 1961, menciona las siguientes:

a).- La del tratadista italiano Luigi Cossa, quien hace la clasificación - en atención a la calidad de las riquezas, en impuestos, en especie y pecuniarios; por su - distribución, en fijas, proporcionales y progresivas; por su carácter permanente, en ordinarios y extraordinarios; por la naturaleza de la entidad sujeta al impuesto, en directo e indirectos; por el modo de determinarse las sumas pagaderas, en cuotas y de cupo o continuas; por su objeto, en reales y personales.

b).- Adams hace una clasificación tripartita: Impuestos que recaen directamente sobre la renta; los que recaen sobre el capital considerado como fuente de renta, y los que recaen sobre industrias y profesiones, consideradas como formas de asegurar una renta.

c).- Respecto de la clasificación de los impuestos en fijos, proporcionales y progresivos, Goldstein hace las siguientes consideraciones:

IMPUESTO FIJO.- Consiste en exigir una cuota uniforme por cada persona o cada patrimonio sin atender a la capacidad tributaria de las primeras ni al mayor o menor valor de las segundas.

IMPUESTO PROPORCIONAL.- "Este sistema se puede concretar en la siguiente fórmula: "el que tiene mucho, paga mucho; el que tenga poco, paga poco", es decir, el impuesto se paga en razón del valor de las cosas, o de la capacidad tributaria del sujeto".

EL IMPUESTO PROGRESIVO.- Consiste este sistema en que la cuantía del impuesto crece en proporción más rápida que la riqueza objeto del mismo: el divisor (tasa del impuesto) es variable y crece a medida que aumenta el dividendo (riqueza imponible).

Goldstein, en la colaboración citada, también consigna la clasificación bipartita en directos e indirectos.

Son impuestos directos aquellos que se recaban nominal, regular y periódicamente a los individuos inscritos en las listas, registros o matrículas formadas por las autoridades fiscales.

Son impuestos indirectos los que se recaban de un modo intermitente, o accidental, a una persona indeterminada y con arreglo a las tarifas referentes a las cosas o a los actos objeto del impuesto, y en los que no se toma en cuenta la personalidad de los sujetos que hayan de pagarlos.

Esta distinción al tomar por base caracteres ajenos a la naturaleza fundamental de los impuestos, incurre en notorio empirismo; y en consecuencia, otros autores como Stuart Mill, Rou y Wagner, hacen consistir la distinción entre esta clase de impuestos en el criterio de "repercusión" del impuesto: así, impuestos directos son los que se exigen a las personas a quienes el legislador quiere que los paguen; indirectos son los que se exigen a un sujeto que los paga a título de intermediario, obteniendo éste el reembolso de los mismos por cuenta de un tercero sobre quien repercuten y que en realidad es el contribuyente efectivo.

Desde el punto de vista de la cosa gravada, autores como Sax, Cossa y otros, sostienen que son impuestos directos aquellos que gravan la riqueza en sus manifestaciones inmediatas, por ejemplo, el patrimonio, los productos, los arrendamientos, los intereses por concepto de capitales, y otros; impuestos indirectos son los que gravan la riqueza a través de sus manifestaciones mediatas, por ejemplo, transferencias, consumo de artículos, transportes y otros.

Ernesto Flores Zavala, en su obra ya citada, después de mencionar la clasificación de los impuestos con base en el criterio de la repercusión, a la que llama clasificación tradicional, incluye un criterio que denomina administrativo, y según el cual los impuestos directos son aquellos "que recaen sobre las personas, la posesión o el disfrute de la riqueza, (y) gravan situaciones normales y permanentes; son más o menos estables y pueden percibirse según listas nominativas de causantes".

"Los impuestos indirectos, al contrario, son percibidos con ocasión de un hecho, de un acto, de un cambio aislado, accidental, (por lo que) no pueden formarse listas nominativas de contribuyentes".

Así, son impuestos directos, la renta, el predial cuando es sobre valor; indirectos, el impuesto sobre herencias y legados, compraventa y predial en los casos en que existan arrendamientos.

Termina este autor por señalar, considerando los inconvenientes y ventajas de cada grupo, que ningún sistema tributario puede basarse exclusivamente en una u otra categoría de impuestos, sino que, por el contrario, deberán establecerse combinados ambos grupos, señalando que el sistema tributario mexicano ha desechado todas las clasificaciones señaladas, pues adopta la clasificación según el objeto del impuesto, es decir, por materias.

CAPÍTULO SEGUNDO

NATURALEZA DEL TRIBUTO QUE CONSIGNA EL TÍTULO NOVENO DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

1.- MOTIVACION.- Como apunté en el capítulo que antecede, resulta necesario determinar la naturaleza del tributo que consigna el Título Noveno de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por las siguientes razones:

a).- Si se trata este tributo de un "derecho", de conformidad con la tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en la revisión 1986/50, la garantía de audiencia consagrada en los artículos 14 y 16 Constitucionales, debe ser previa a la fijación del crédito fiscal. En cambio, si la figura tributaria en estudio es por su naturaleza un impuesto, no es necesaria la previa audiencia para fijar el crédito, según la Tesis del Alto Tribunal citada. En consecuencia, este es un punto de sumo interés en cuanto a la constitucionalidad del tributo.

b).- Si se trata este tributo de un "derecho" (de conformidad con la definición que consigna el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación), en algunos casos se podría registrar un pago por duplicado con otros derechos; de cooperación por ejemplo.

c).- Para determinar con exactitud la época de pago de este tributo. En efecto, en los impuestos el sujeto está obligado a pagarlos en el momento en que su situación coincide con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal. A diferencia de éstos, el pago de derechos se origina a partir del momento en que el Estado ha prestado servicios administrativos, es decir, HASTA DESPUES DE HECHA LA OBRA, Y NO POR LA SIMPLE DECLARACION UNILATERAL DEL ESTADO DE QUE EL CREDITO DEBE SER PAGADO.

d).- Por último, con objeto de realizar un estudio ontológico de este tributo.

2.- ESTUDIO DE LOS DIVERSOS TRIBUTOS Y UBICACION DEL QUE CONTIENE EL TÍTULO NOVENO DE LA LEY DE HACIENDA DENTRO DEL CUADRO GENERAL.- En tales condiciones, considerando que participo del criterio del legislador en el sentido de considerar al tributo que consigna el Título Noveno de la Ley Hacendaria multicitada como un impuesto, me propongo hacer un breve estudio de la figura tributaria que contiene el Código Fiscal de la Federación que más se le parece, para que, por exclusión, determine su naturaleza: los derechos. Posteriormente, y según la definición legal de impuestos, intentaré configurar dicho tributo como tal.

Como indiqué con anterioridad, la definición que contiene el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, indica que los derechos son "las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley en pago de un servicio".

De los elementos que contiene esta definición, se puede observar que, aparentemente, esta figura tributaria coincide en sus elementos con los que contiene la contribución en estudio.

En realidad, sería muy simplista asimilar el tributo que consigna el Título Noveno de la Ley de Hacienda, con los derechos, además de que dichas figuras son diferentes.

En efecto, considero que el MOMENTO en que nace la contribución sobre planificación y en consecuencia el respectivo crédito fiscal, es de vital importancia para determinar su naturaleza, en el sentido de que, definitivamente, no es un derecho.

Según la definición de "derecho", para que el Estado pueda requerir la contraprestación, es necesario que el servicio YA HAYA SIDO PRESTADO, pues no es otra la connotación de los términos "en pago de un servicio".

En otras palabras, el crédito fiscal nace hasta el momento en que la obra ha sido terminada. Así, el artículo 417 de la Ley de Hacienda citada, dispone que "los propietarios o poseedores de predios, en su caso, estarán obligados a pagar los derechos de cooperación..., por la ejecución de las obras públicas de urbanización siguientes..."; como se puede observar, el pago se hace POR las obras realizadas, y no PARA la realización de ellas, pues el empleo de este vocablo significaría que esos trabajos estarían por realizarse. A mayor abundamiento, el artículo 425 de la Ley, prescribe que "los derechos de cooperación se causarán al terminarse las obras en cada tramo que se ponga en servicio...", esto es, se confirma el criterio de que, hasta que la obra ha sido hecha, nacerá el crédito.

En cambio, el impuesto de planificación nace, no por la obra de planificación hecha, sino PARA el futuro empleo de los ingresos en esa obra, característica esencial y distintiva del impuesto, que siempre opera para un período y obra que vendrá más adelante, pues es indudable que los impuestos no son para cubrir gastos ya hechos, sino por hacerse. Así, el artículo 374 de la Ley dispone que "los propietarios o poseedores de predios ubicados en el Distrito Federal están obligados a contribuir PARA la (futura) ejecución de obras de planificación...".

Por otra parte, el tributo de planificación nace (y consecuentemente con él el crédito fiscal correspondiente), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 376 de la Ley, por el mero hecho de que un predio esté ubicado dentro de una área de planificación, es decir, por la "fijación legal" de que habla el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación.

También cabe considerar como diferencia entre estas contribuciones la diversa magnitud de ambas: los derechos según la Ley de Hacienda, son, intrínsecamente considerados, pequeños; por ejemplo: tubería de distribución de agua potable, atarjeas, conexión de las redes de aguas potables a fraccionamientos de terrenos, o bien del siste-

ma de atarjeas, banquetas, pavimentos, alumbrado público (artículo 417); de agua, es decir, por consumo (contraprestación); derechos por servicio de alineamiento de predios y de números oficiales (artículo 652); derechos de licencia, inspección, revisión y supervisión en general (artículo 664); derechos por actos del Registro Civil (artículo 690) y por expedición de certificados (artículo 691); derechos por inscripción y demás servicios en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio; derechos por legalización de firmas, certificaciones y expedición de copias de documentos (artículos 696 y 697). En cambio, las obras a que se refiere el impuesto de planificación, son más grandes: entubamiento de ríos, creación de zonas verdes, apertura de calles y calzadas, vías de alta velocidad con múltiples pasos a desnivel, viaductos, periféricos y otros.

También creo necesario consignar la diferencia entre derechos y el impuesto de planificación en cuanto a la forma de pago de ambas contribuciones; los derechos se pagan según tarifa fija, en atención al costo más o menos real del servicio; por su parte, el impuesto de planificación se paga de conformidad con la fórmula matemática que consigna el artículo 380 de la Ley y en atención al costo de la obra, el área homogénea del predio que se trate y el índice de planificación del propio predio; en otras palabras, el monto del impuesto es diferente en cada caso, lo que no sucede en los derechos.

Por último, existe diferencia entre estas contribuciones, en cuanto al beneficio que recibe el causante: en los derechos ese beneficio lo reciben los propietarios de predios ubicados frente a la obra: si los predios son exteriores, es necesario que tengan frente a la calle donde se hubieran ejecutado las obras; si son interiores deben tener acceso a la calle en que se hubieran ejecutado las obras, en virtud de alguna servidumbre de paso. En el caso del impuesto de planificación, el beneficio lo reciben los propietarios de predios más lejanos a la obra, toda vez que no únicamente lo paga el inmediatamente beneficiado por estar frente a la obra, como en los casos de los derechos, sino también están afectos al pago del impuesto predios más o menos distantes del eje de la obra, según el índice de planificación que corresponda al predio (artículo 388).

Ahora bien, por las razones expuestas, considero haber demostrado que el tributo que consigna el Título Noveno de la Ley no es un derecho, y en tales condiciones, trataré de demostrar que dicha figura es, como lo dice la Ley, un impuesto.

A tal efecto, repasaré los elementos que consigna la definición de impuesto, según el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación:

... ES UNA PRESTACION ...", como dice el Maestro Flores Zavala (op. cit. Pág. 53): "... Es decir, el particular debe hacer una aportación económica al Estado por que está obligado a ello, sin finalidad utilitarista inmediata...". No obsta para esta idea que en el impuesto de planificación la aportación económica se destine precisamente a obras de tal naturaleza, pues, como acepta el tratadista italiano Achille D. Giannini (op. cit. - Pág. 65, no. 27) "Impuestos con destino determinado. Aunque el importe está idealmente destinado en la economía financiera del Estado a hacer frente al cómputo de gastos necesarios para los servicios públicos llamados indivisibles, no está en contradicción con"

su esencial estructura jurídica el hecho de que el rendimiento de un impuesto dado se destine específicamente, por disposición del legislador, a procurar los medios necesarios para un determinado servicio público".

"Es claro, en efecto --continúa diciendo este autor--, que este destino particular del impuesto no ejerce influencia en su estructura jurídica, ya que la obligación del sujeto pasivo surge también en este caso, por el simple hecho de haberse producido el presupuesto y es jurídicamente independiente del empleo que el ente público debe dar a la suma recaudada en virtud de una norma ajena a la relación tributaria. La situación jurídica no cambia tampoco en el caso de que el sujeto esté particularmente interesado en el servicio al que se destina el impuesto, porque ese interés es jurídicamente irrelevante y constituye tan solo el motivo que puede haber inducido al legislador a establecer un impuesto a cargo de aquellas personas que despliegan una cierta actividad para la que puede ser particularmente útil el servicio al que el impuesto se destina..."

Además de esta autorizada opinión doctrinaria, tenemos la disposición legal contenida en el párrafo segundo del artículo 2o. de la Ley, que prescribe... "Solo por Ley expresa podrá dedicarse el rendimiento de un impuesto..., a un fin especial", --disposición que está en íntima relación con lo prescrito por el artículo 375: "El importe total del impuesto para obras de planificación se destinará exclusivamente a formar fondos para la ejecución de determinadas obras de planificación, de conformidad con la Ley de Planificación del Distrito Federal y sus reglamentos".

Ahora bien, la prestación en el impuesto de planificación, consiste en la obligación de "contribuir para la ejecución de obras de planificación, mediante el pago del impuesto que establece el presente título" (artículo 374), mismo que se calcula de conformidad con la fórmula que establece el artículo 380 de la Ley:

$$I = \frac{CAP}{S}$$
; en donde I es el impuesto, C. el costo líquido de la obra: A el área homogénea del predio; P el índice de planificación del predio y S la suma de los productos que se obtenga de multiplicar el índice de planificación de cada predio ubicado dentro del área de planificación, por su respectiva área homogénea.

... EN DINERO O EN ESPECIE ... En el caso concreto de este impuesto, creo que podría darse el caso de que el pago del impuesto se hiciera no únicamente en dinero, sino también en especie, en el caso típico de la dación en pago, ya fuera con el propio predio --o parte de él--, bien con algún otro, o con alguna otra cosa, previo el avalúo correspondiente, pero como de conformidad con lo dispuesto por el artículo 375 de la Ley, en el sentido de que "el importe total del impuesto para obras de planificación se destinará exclusivamente a formar fondos para la ejecución de determinadas obras de planificación...", sería necesario en tal caso, liquidar las cosas dadas en pago.

... QUE LA LEY FIJA... (equivalente al elemento del Código Fiscal anterior "que el Estado fija unilateralmente"). En este punto de la definición legal, considero que se encuentra la característica más distintiva del impuesto; la que lo diferencia de los demás tributos.

Así, es indudable que, al declarar el legislador en el artículo 374 "los -- propietarios o poseedores de predios ubicados en el Distrito Federal, están obligados a -- contribuir para la ejecución de obras de planificación, mediante el pago del impuesto -- que establece el presente título", (obligación general), indudablemente fija en forma unilaterial la prestación que debe pagar el sujeto del impuesto, misma que se concreta o individualiza al declarar el Estado --a través del legislador-- que "son sujetos del impuesto... los propietarios de predios que estén ubicados dentro de áreas de imposición..." (artículo 376).

... CON CARACTER GENERAL Y OBLIGATORIO ... "Es decir --siguen al autor Flores Zavala (op. cit. pág. 37, No. 34)--, no queda a la voluntad del particular cooperar o no a los gastos del Estado"; que es "el que le impone la obligación de -- hacerlo y puede, por lo mismo, ejercer la coacción que sea necesaria para constreñirlo -- a que cumpla con su obligación;..." esto es, "...obtener el pago del crédito por medio de la facultad económico-coactiva", según las disposiciones legales contenida en el Título Vigésimo Séptimo de la Ley, correspondiente al procedimiento de ejecución fiscal.

Esta característica de obligatoriedad la encontramos en el Título Noveno de la Ley, por una parte, en la mera declaración que hace el propio legislador de que el tributo se trata de un impuesto que, como tal, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, debe pagarse obligatoriamente; por otra parte, porque la obligación de pagar el tributo, la señala el ya citado artículo 374, al prescribir que "Los propietarios... están obligados a contribuir... mediante el pago del impuesto que establece el presente título".

Esta definición, como dije, se complementa con lo dispuesto por el artículo 17 del Código: "LA OBLIGACION FISCAL NACE CUANDO SE REALIZAN LAS SITUACIONES JURIDICAS O DE HECHO PREVISTAS EN LAS LEYES FISCALES". "Es decir --cito nuevamente a Flores Zavala (op. cit. pág. 42, No. 35), cada ley de impuestos prevé la realización de una situación que da nacimiento a un crédito fiscal"; en el caso concreto de la planificación tenemos estos dos elementos: a) el hecho generador del crédito fiscal, consiste, en primer lugar y según el artículo 376, en que se vaya a ejecutar una obra de planificación, que dicha obra estén dentro de los límites geográficos de la entidad del Distrito Federal; en segundo lugar, que exista un predio que esté ubicado dentro de áreas de imposición (artículo 376); en tercer lugar, que exista un sujeto del impuesto (artículo 376); b) la coincidencia de la situación del individuo con la señalada por la ley, consiste en que una persona simplemente detente, en propiedad, posesión, copropiedad o propiedad fiduciaria, el predio afectado por la obra de planificación (artículo 376).

Por las razones expuestas, creo firmemente que, legal y doctrinariamente considerada la figura tributaria que encierra el Título Noveno de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, es, en definitiva, un impuesto, naturaleza tributaria que, como dije anteriormente, será de suma importancia para determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

3.- ESTUDIO ONTOLOGICO DEL IMPUESTO PARA OBRAS DE PLANIFICACIÓN. - -

Dentro de las diversas clasificaciones existentes de impuestos, el de planificación corresponde a las siguientes:

A.- De acuerdo con Luigi Cossa:

a).- Por la calidad de las riquezas, el impuesto de planificación puede ser pagado en especie (por ejemplo, una dación en pago), o bien pecuniariamente, es decir, en dinero.

b).- Por su distribución, este impuesto es proporcional, en cuanto que, como veremos más adelante, la capacidad económica de un propietario de predio se evidencia por el valor catastral del mismo, y en tales condiciones quien tiene más capacidad, es decir, un predio mayor, pagará una cuota mayor.

c).- Por la permanencia de su carácter, el impuesto es extraordinario, toda vez que el mismo se cobra por una sola vez, con respecto a la obra realizada, además de que el sujeto no tiene elementos para saber cuándo tiene que pagar el impuesto si no es hasta que la autoridad administrativa decide realizar la obra de planificación. En cuanto al Estado, es ordinario, toda vez que el ingreso que percibe está incluido en cada presupuesto de ingresos anuales, es decir, es un ingreso normal para el Erario.

d).- Por la naturaleza de la entidad sujeto del impuesto, el impuesto de planificación es directo, supuesto que el sujeto lo paga al realizarse la hipótesis legal de causación, directamente al Estado.

e).- Por el modo de determinarse las sumas pagaderas, este impuesto se paga mediante una cuota de derrama, según la fórmula legal.

f).- Por su objeto, el impuesto es real, ya que se causa en virtud de la existencia de un predio dentro de la zona de imposición, y de la propiedad sobre dicho predio.

B.- De conformidad con la clasificación tripartida de Adams en impuestos que recaen directamente sobre la renta; los que recaen sobre el capital considerado como fuente de renta o sobre las industrias y profesiones, estimo que el impuesto de planificación no cabe dentro de esta clasificación, supuesto que el vocablo "renta" empleado en sus tres especies, significa "ingreso", ingreso que no grava el impuesto de planificación, lisa y llanamente porque éste no existe.

Esta es la diferencia principal existente entre el actual impuesto de planificación y su antecedente legal, el impuesto sobre mejoría (plusvalía) y consiste, fundamentalmente, en que el antiguo impuesto se pagaba por el incremento de mejoría que recibía el predio y en el actual, se paga el impuesto como una contribución a un gasto público, en proporción al beneficio directo que recibe el predio, y no por la "plusvalía" que-

el mismo recibe y, prueba de lo afirmado, la tenemos en que, según el artículo 66 de la ley, no es causa de reavalúo de un predio, el hecho de que se haga una obra de planificación, pues únicamente se consignan estos casos: cuando el último avalúo del predio tenga una antigüedad de más de cinco años, cuando se le hagan construcciones, reconstrucciones o ampliaciones de lo ya construído y, cuando el predio sea objeto de traslación de dominio.

C. - Respecto de la clasificación según la cual existe el tipo de un impuesto de derrama, entendiendo este tipo de impuesto como aquel en el que, en primer lugar, se determina el costo neto (obtenido del costo total de la obra, menos los renglones deducibles) o líquido de la obra, y en segundo lugar, se distribuye dicho costo entre los predios que correspondan según su superficie y lejanía del eje de la obra, resulta que el impuesto de planificación corresponde a este tipo, por las siguientes razones:

a). - Por declaración expresa de la Ley: la fracción II de su artículo 397 dispone, a propósito de los requisitos que deben notificarse a los causantes: "el costo líquido de la obra que va a DERRAMARSE (el subrayado es mío) entre los propietarios de los predios ubicados en el área de imposición".

b). - Se llenan los elementos que integran el tipo de esta clase de impuestos, a saber: un costo líquido de la obra y la derrama antes indicada.

Ahora bien, como indiqué con anterioridad (capítulo relativo a las reformas del impuesto de planificación), el artículo 397 fracción IX señala que el costo líquido se obtiene sumando todos los gastos que enuncia el artículo 381, a través de sus ocho fracciones, menos los conceptos contenidos en el artículo 386.

Por otra parte, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 374, y fundado además, por lo preceptuado por el artículo 31 fracción IV de la Constitución, todos los propietarios y poseedores de predios ubicados en el Distrito Federal están obligados a contribuir para la ejecución de obras de planificación, y según el ordinal 376, son sujetos del impuesto las mismas personas, pero en el caso de que sus predios estén ubicados dentro de las áreas de imposición, y de tales preceptos, se deduce que este impuesto se dedica a una determinada obra en especial, y esos ingresos no estarán destinados a efectuar otros gastos (artículo 375).

D. - De acuerdo con la triple clasificación que de los tributos hace Giannini, resulta que el impuesto de planificación corresponde a la clase "tributo o impuesto especial", supuesto que los sujetos del mismo, están obligados a entregar una prestación, en virtud de que experimentan una particular ventaja económica como consecuencia de una actividad administrativa (la obra de planificación), frente al resto de los habitantes del Distrito Federal, a quienes el beneficio de dicha obra se les manifiesta en forma distinta, es decir, en tanto que el sujeto pasivo recibe ese beneficio directamente, los demás lo reciben indirectamente y en ocasiones no alcanzan a recibirlo.

4.- SISTEMA DE OPERACION DEL IMPUESTO PARA OBRAS DE PLANIFICACION .-

A.- DETERMINACION DE LA OBRA.

Siguiendo un orden cronológico aparece que, en primer término, la decisión de realizar una obra parte del Jefe del Departamento del Distrito Federal; posteriormente, la Oficina del Plano Regulador del propio Departamento, efectúa los proyectos correspondientes, mismos que pasan a la definitiva aprobación del funcionario citado; previa la conformidad de la Comisión de Planificación y del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

A partir de este momento, se suspenden todo tipo de licencias para construcción, reconstrucción, o de ampliación relativos a los predios ubicados dentro del área de planificación, con objeto de evitarles daños a los propietarios, y en caso de violación a estas prohibiciones, la nueva obra no será objeto de indemnización por parte del Departamento, además de las infracciones que en materia de reglamentos sobre la construcción se incurra.

Al aprobarse los proyectos, únicamente en el caso de utilidad pública pueden el Presidente de la República o el Jefe del Departamento revocarlos.

Se consideran de utilidad pública, los siguientes renglones, mismos que a la vez nos proporcionan el concepto de planificación: la organización y coordinación, mediante un Plano Regulador, de las funciones de la vida urbana-población, habitación, medios de comunicación, fuentes de trabajo, centros culturales, deportivos, recreativos, médicos, asistenciales-, y de comercio con el fin de que la ciudad y los centros urbanos que comprende el Distrito Federal se desarrollen racional, estéticamente y en condiciones salubres que satisfagan las necesidades de sus habitantes".

"Para lograr esa planificación debe considerarse que cada centro urbano forma parte de una región en que los factores geográficos, sociales, económicos y políticos, determinan su desarrollo integral" (artículo 2o. de la Ley de Planificación del Distrito Federal).

Según el artículo 3o. de esta ley, la planificación comprende:

"... la creación de centros de población urbanos y rurales y ampliación de los ya existentes; de las alturas, volúmenes, materiales y estilos de las construcciones; de las superficies de construcción y espacios libres tratándose de edificios; los fraccionamientos de terrenos; la lotificación y relotificación en su caso, de los bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal; la determinación de los espacios libres tratándose de lotificaciones o relotificaciones, de zonas o regiones apropiadas para el establecimiento de servicios públicos, de zonas o regiones destinadas a la industria, agricultura, ganadería o reservaciones forestales de los perímetros urbanos de la poblaciones del Distrito Federal; de las zonas rústicas; la creación, ampliación o reservación de plazas, jardines, parques,

estadios, campos deportivos y espacios para estacionamiento de vehículos; estudio de coordinación de la red de vías públicas, su apertura, ampliación, prolongación y mejoramiento y de líneas o estaciones de ferrocarril, tranvías, autocamiones y otros medios de transporte; de edificios públicos destinados a escuelas, mercados, rastros, cementerios, templos, estacionamientos para vehículos, estaciones y terminales de vías de comunicación; la rectificación de los cauces o lechos de los ríos, canales desecados y demás zonas federales localizadas dentro del territorio del Distrito Federal y la utilización de los terrenos excedentes".

B.- DETERMINACION DE LOS SUJETOS DEL IMPUESTO PARA OBRAS DE PLANIFICACION.

Definición de sujeto del impuesto.- "Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal" (artículo 13 del Código Fiscal de la Federación).

De conformidad con esta definición, y con la declaración legal que hace el artículo 376 de la Ley, son sujetos del impuesto, las siguientes personas:

- a).- Como regla general, los propietarios de los predios ubicados dentro de áreas de imposición;
- b).- Cuando los predios no tengan propietario; cuando éste no esté definido; o cuando se obligue a transmitir el dominio de inmueble, dando desde luego su posición, el sujeto lo es el poseedor de ese predio;
- c).- Si el predio está afectado por un fideicomiso, el sujeto lo será la institución financiera, con cargo a quien quede como propietario del predio, al efectuarse la obra;
- d).- En el caso de ser diferentes el propietario de la tierra y el de las construcciones, el impuesto lo cubrirá el propietario del terreno;
- e).- En los casos de condominio, el monto del impuesto lo pagará cada condómine, en atención a la superficie que detente, y por lo que se refiere a las partes comunes, en relación con su superficie.

C.- DETERMINACION DEL OBJETO DEL IMPUESTO.

El citado artículo 376 dispone que son objeto del impuesto los predios que estén ubicados dentro de áreas de imposición, en los términos que señale el título noveno de la Ley, y el artículo 379 en su fracción VIII, señala que se considera área de imposición la superficie ocupada por los predios a los que corresponda índice de planificación, mismo que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 388, se determina de la siguiente manera:

a).- Para predios que tengan frente a una o más mejoras y que no reciben influencia de otras mejoras, el índice de planificación será igual al índice o suma de índices, de tramo frente a mejora.

La Ley entiende por mejora (artículo 379 fracción VI) "La creación, apertura parcial, rectificación o ampliación de vías públicas, parques, jardines o plazas públicas; en uno o varios de sus tramos".

Por tramo (fracción II): "La calle o sucesión de calles continuas, siempre y cuando, al comparar sus respectivos índices de amplitud, no exista una diferencia mayor de un 51% entre el índice máximo y el mínimo. Para esta comparación, se tomará -- como punto de partida la calle más septentrional si la dirección es de norte a sur, o más -- occidental, si la dirección es de oriente a poniente".

Ahora bien, el índice de costo de tramo, se obtiene de acuerdo con la siguiente fórmula: $X = \frac{Q}{V}$; en donde: X es el índice de costo por tramo; Q es el cociente que se obtenga de dividir el importe total de indemnizaciones por concepto de tierra -- en el tramo considerado entre la longitud en metros del eje del mismo tramo. En dichas -- indemnizaciones no se computará el importe de las que correspondan a jardines, parques -- o plazas públicas; V es el mas alto valor unitario de indemnización de tierra en la obra -- de planificación (artículo 390).

b).- Para esos mismos predios que, además, reciban influencias de otra -- u otras mejoras, el índice de planificación será la suma del índice o índices de tramo fren -- te a mejora.

c).- Para predios que no tengan frente o mejora pero que reciban influen -- cia de alguna o algunas mejoras, el índice de planificación será igual al de influencia, -- o, en su caso, a la suma de los índices de influencia que les corresponda.

D.- DETERMINACION DEL COSTO DE LA OBRA.

a).- COSTO BRUTO.- Según el texto del artículo 381 de la Ley, el cos -- to bruto o total de la obra, comprende los siguientes renglones:

I.- Los honorarios del asesor técnico por la formulación del estudio preli -- minar, del anteproyecto y del estudio económico, y por la dirección técnica en la ejecu -- ción de la obra.

II.- Gastos para la formulación de los estudios estadísticos del estudio -- preliminar y del anteproyecto.

III.- Gastos topográficos y valuación .

IV.- Importe de maquetas y planos aerofoto-topográficos.

V.- Precio de los terrenos que se compran o expropian para ejecutar la obra.

VI.- Precio de las construcciones que se demuelan con motivo de la obra.

VII.- Indemnizaciones diversas.

VIII.- Gastos generales por la ejecución de la obra, que comprenden los siguientes pagos, (artículo 385):

Para la legalización de escrituras relativas a la adquisición o enajenación de inmuebles; demoliciones y acarreo de escombros; honorarios y salarios de los miembros del Comité Ejecutivo de Planificación; rentas del local destinado a oficinas del Comité, teléfonos y luz; sueldos del personal que requiera el Comité; adquisiciones de muebles y equipo para dicho Comité; aportación del Comité a la Comisión Mixta de Planificación, para la atención de los asuntos relativos a la obra; intereses y gastos accesorios originados por el financiamiento de las obras; imprevistos a razón de un veinte por ciento sobre el costo líquido de la obra.

b).- COSTO LIQUIDO.- El artículo 379 Fracción IX de la Ley, señala que el costo líquido de la obra se obtiene deduciendo del total de los gastos antes enumerados, la suma de los conceptos que señala el artículo 386, que son:

El precio en que se estime se venderán las fracciones de predios adquiridos que no se utilicen para la obra; el de las superficies de vía pública que se retirarán del servicio con motivo de la ejecución de la obra; el de los terrenos que se ganen a los cauces o lechos de los ríos, vasos, etc. (sic); las aportaciones voluntarias de particulares o de entidades públicas, destinadas a la ejecución de la obra.

E.- DETERMINACION DEL MONTO DEL IMPUESTO A PAGAR.

El monto del impuesto que debe pagar el sujeto, se determina según la fórmula que establece el artículo 380: $I = \frac{CAP}{S}$, en donde:

I es el impuesto por pagar; C el costo líquido de la obra de planificación; A el área homogénea del predio de que se trata; P el índice de planificación del predio, y S la suma de los productos que se obtenga de multiplicar el índice de planificación de cada predio ubicado dentro del área de imposición por su respectiva área homogénea.

Habiendo ya definido con anterioridad el costo líquido de la obra y la manera de determinar el índice de planificación, resta decir qué es el área homogénea de un predio: es la que resulta de aplicar, a su área real, las deducciones o bonificaciones que autoricen los instructivos catastrales y a falta de éstos los que apruebe la Comisión Mixta de Planificación.

F.- NOTIFICACION DE LA RESOLUCION QUE FINCA EL IMPUESTO - PARA OBRAS DE PLANIFICACION.

Siendo esta resolución de aquellas que por primera vez fijan un crédito fiscal, debe notificarse en los términos de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley, esto es, en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo, que según el artículo 28, se hace en el domicilio que el interesado hubiere señalado para este efecto; si no se ha señalado, la notificación se enviará al predio correspondiente.

Esta resolución contiene los siguientes datos y requisitos:

- a).- Una breve descripción de la obra de planificación respectiva;
- b).- El costo líquido de la obra que va a derramarse entre los propietarios de los predios ubicados en el área de imposición;
- c).- La ubicación del predio del causante.
- d).- El monto del impuesto que deba pagar el causante e importe de cada pago bimestral;
- e).- El número de bimestres en que deberá hacerse el pago total;
- f).- El plazo en que debe hacerse el primer pago (artículo 397), además, se consigna;
- g).- El nombre y domicilio del causante o sujeto del impuesto;
- h).- La superficie del predio objeto del impuesto;
- i).- La aplicación de la fórmula del artículo 380 al caso concreto de -- que se trata, comprendiendo las aclaraciones que corresponden a cada concepto de dicha fórmula;
- j).- Datos complementarios del predio: su número de cuenta y el número de cuenta de la obra, y
- k).- La aclaración de que se hará un descuento de un 10% si se paga la totalidad del adeudo en un plazo de 60 días contados a partir de la fecha de notificación (artículo 400).

G.- RECURSO CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE FIJEN EL IMPUESTO PARA OBRAS DE PLANIFICACION.

Considerando la importancia que tiene el recurso que contra las resoluciones que fijan el impuesto de planificación establece el artículo 398, hago su transcripción

"ARTICULO 398.- Contra las resoluciones que fijen el impuesto que establece este título, los interesados tendrán derecho a interponer recurso de inconformidad ante la Comisión Mixta de Planificación, mediante escrito que deberá presentarse dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que el adeudo les hubiere sido notificado. En este escrito deberán ofrecerse o anexarse las pruebas que funden la inconformidad.

"La Comisión Mixta de Planificación desechará el recurso cuando se interponga fuera del plazo a que se refiere el párrafo anterior, o cuando, quien se ostente como representante del recurrente, no acredite su personalidad. Si por el contrario, se satisfacen estos requisitos la Comisión dictará resolución sin ajustarse a formalidades procesales de ninguna especie, pero valorizando y teniendo en cuenta las pruebas aportadas. - Esta resolución deberá ser notificada en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo".

"Contra las resoluciones que dicte la Comisión Mixta de Planificación podrá promoverse juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en el título cuarto del Código Fiscal de la Federación".

Como es de observarse, este artículo contiene disposiciones de orden procesal, siendo que se trata de una Ley de orden formalmente sustantiva.

Por otra parte, haciendo una interpretación amplia, concluyo que el órgano encargado de conocer de la inconformidad, esto es, la Comisión Mixta de Planificación, tiene las siguientes facultades:

- a).- Declarar en forma oficiosa-administrativa, que el impuesto contenido en la resolución recurrida es inválido.
- b).- Declarar firme dicho impuesto.
- c).- Resolver para efectos: como sería en el caso de que la recurrente manifestara como concepto de recurribilidad que desconoce los diversos renglones que integran el costo bruto de una obra, y los efectos serían para que se le dieran a conocer dichos renglones, dictándose una nueva resolución, que, además de proporcionar esos elementos, fije el impuesto correspondiente.
- d).- Desechar por extemporaneidad en la presentación del recurso, o bien por falta de representación del promovente.

La resolución que se dicte con motivo en el recurso administrativo de inconformidad, es recurrible ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según es de verse en el párrafo final del artículo en estudio, además de que esta es una resolución impugnabile ante dicho Cuerpo Colegiado, atento a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su fracción I.

H.- DISPOSICIONES GENERALES.

a).- En atención a las condiciones específicas de cada causante y el monto del impuesto, la Comisión Mixta de Planificación puede conceder hasta un término de diez años para pagar el tributo, y conceder un descuento del 10% cuando se anticipe el pago hasta antes de que venza el plazo dentro del cual deba hacerse el primer pago parcial (artículo 400).

Quiere esto decir que cabe la posibilidad de que se disminuyan los fondos que cubrirán la obra. ¿De dónde va a salir esa cantidad? Creo que la respuesta sería -- que el Departamento del Distrito Federal debe cubrir de su presupuesto esa cantidad de la que se ha hecho remisión.

b).- El artículo 401 dispone que la Tesorería del Distrito Federal tiene acción real para el cobro del impuesto y sus accesorios, ejerciendo la facultad económico-coactiva en contra del propietario actual del predio quien podrá repetir hacia la persona que era la deudora en el momento de generarse el crédito fiscal correspondiente.

c).- El artículo 402 dispone que los efectos de los estudios económicos de una obra duran dos años, pero si la obra se inicia en ese período, el estudio subsistirá tres años más, agregando que, al transcurrir dicho término sin haberse realizado la totalidad de la obra, se hace un reavalúo de los predios aún no afectados por la misma, cubriendo el Departamento del Distrito Federal la diferencia entre el nuevo avalúo y el anterior, con cargo a su presupuesto de egresos.

d).- Como resultado de la obra de planificación, se hace necesario -- efectuar obras de urbanización --alcantarillado, banquetas, redes de agua y otros--, que -- realizará el Departamento del Distrito Federal, y que darán lugar al cobro de los derechos que corresponda, independientemente del pago del impuesto de planificación (artículo -- 414).

e).- Los Comités Ejecutivos de Planificación --previa autorización del Departamento y de la Comisión--, podrá obtener créditos para la ejecución de las obras de -- planificación, garantizándolos debidamente el propio Departamento (artículo 405); o -- bien, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aquél podrá -- obtener empréstitos mediante la emisión de títulos de crédito denominados "Bonos de Planificación del Distrito Federal", señalándose el monto, clases, amortizaciones y en gene-- ral, los demás requisitos de esos títulos para su emisión (artículo 406).

En garantía de ambas actividades, el Departamento puede afectar en fidei-comiso el impuesto de planificación, u otros impuestos o derechos, autorizando a la fiduciaria a recaudar directamente los ingresos, actuando la Tesorería del Distrito Federal -- en los casos de causantes morosos, mediante el procedimiento económico coactivo.

PARTE TERCERA

ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO SOBRE OBRAS DE PLANIFICACION.

IDEAS PRELIMINARES

1.- EL PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL.- Siguiendo las ideas expuestas por Ignacio Burgoa, en su obra "El Juicio de Amparo" (edición de 1966), la Constitución es "un cuerpo dispositivo que forma la estructuración jurídica básica y fundamental del Estado...", en la "que el pueblo ha cristalizado directa e inmediatamente sus aspiraciones, tendencias y forma de gobierno...; (es la) expresión del pensamiento popular, titular de la soberanía".

Ahora bien, siendo esta Constitución el documento que salvaguarda la seguridad de los individuos miembros de la Nación y la que obliga a las autoridades a respetar los derechos públicos individuales, debe contar con todas aquellas características que la hagan respetable, por lo que se le ha atribuido el carácter de Ley Suprema.

Este carácter significa que la Constitución es superior a todos los otros textos legales y que por encima de ella no existe legislación alguna; es decir, cualquier otra legislación, ES SECUNDARIA y en consecuencia, está supeditada a ella. Esta supremacía está consignada en el artículo 133 Constitucional, al expresar que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Se entiende que la supremacía se reserva a la Constitución, pues tanto las leyes federales o los Tratados están sujetos a la condición de que no sean contrarios a ella.

La Constitución crea órganos o poderes encargados del ejercicio de la soberanía, mismos que están subordinados a los mandatos constitucionales, y, consecuentemente, nunca deben violar dichas disposiciones.

Así, el Poder Legislativo ordinario no constituyente debe ajustar su actividad a la Ley Suprema.

2.- EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL CONTROL DE LEGALIDAD.- A juicio del autor citado (pág. 154), "... la esencia teleológica del amparo, radica... en el proteger o preservar el régimen constitucional...; en nuestro régimen, dicha finalidad... se ha ampliado... según preceptos constitucionales expresos".

En tales condiciones, el artículo 14, ha consignado la garantía de legalidad en asuntos penales y civiles -en sentido amplio-, y el artículo 16, ha consignado los conceptos de "causa legal", y "fundamentación y motivación" de la misma, que contienen una garantía de legalidad frente a las autoridades en general, a través del juicio de amparo.

En consecuencia, el juicio de amparo protege, no solamente a la Constitución, sino también a la legislación ordinaria; es también, un medio de control constitucional, cuyo origen o fuente se encuentra en la propia Ley Suprema, lo que lo caracteriza como una institución constitucional.

3.- CONCEPTO DE AUTORIDAD.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 103, fracción I, -igual al artículo 10. de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 Constitucionales (Ley de Amparo)-, establece: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes y actos de la autoridad que violen las garantías individuales".

De esta disposición, se desprende el elemento "autoridad", que, para los efectos del juicio de amparo, debemos entender -según el Maestro Burgoa- como el "órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción de una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado,..." (actos) "... que se llevan a cabo imperativamente, aun por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente".

4.- CONCEPTO DE ACTO RECLAMADO.- El autor citado, considera trascendental el estudio del acto reclamado, en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, en virtud de que el artículo 103 Constitucional, a través de sus tres fracciones, hace constante mención "de leyes o actos reclamados".

En tales condiciones, empieza por definir el acto en sentido amplio, como "todo hecho voluntario e intencional que tiende a la consecución de un fin determinado cualquiera".

Considera que, en el campo del juicio de amparo, el acto reclamado solo puede y debe ser emanado de un órgano del Estado, es decir, de la autoridad, y en esa virtud, entiende por acto de autoridad "cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, desarrollado por un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente".

En esta definición, aparecen los elementos del "acto" y, de la "autoridad", comprendiendo así la función legislativa (expedición de leyes) y a los actos en sentido estricto.

Así pues, de estos elementos se infiere que el acto de autoridad -en sentido amplio-, y el acto reclamado, son actos de soberanía e imperio, por los cuales el Estado afecta coercitivamente al gobernado; en otras palabras, el acto de autoridad sólo puede darse en "relación de supra-a-subordinación, y nunca en los de coordinación o en las de supra-ordinación.

Ahora bien, puede darse el caso de que el acto de autoridad contravenga (o trate de contravenir) a cualesquiera de las garantías individuales -o derechos públicos individuales-, consignados en la Constitución y es entonces cuando nos encontramos ante el acto reclamado, al que el autor citado define como "cualquier hecho voluntario, intencional, negativo o positivo desarrollado por un órgano del Estado, consistente en una decisión o una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan unilateral, coercitiva e imperativamente, engendrando una contravención a todas aquellas situaciones conocidas con el nombre o bajo la connotación jurídica de garantías individuales".

Además, hace la distinción entre este caso -que consigna la fracción I -- del artículo 103-, y los que consignan las otras dos fracciones, que se refieren a actos voluntarios "realizados fuera de la órbita constitucional de competencia de las autoridades federales o de las locales en sus respectivos casos, causando un agravio personal y directo, con violación o no de garantías individuales.

5.- EL AMPARO CONTRA LEYES.- Siguiendo al autor antes indicado, éste considera - que "el ideal de un sistema democrático - constitucional es mantener incólume el Ordenamiento Supremo, el Derecho Fundamental, mediante el aseguramiento del principio de su prelación con que está investido respecto de la legislación secundaria..." Además, la Constitución es la Ley Suprema, debido a que sobre ella, como ordenamiento jurídico, -- no existe ningún cuerpo legal; toda la legislación secundaria, o sea aquella que no es -- constitucional, debe supeditarse a ella..."

En consecuencia, resulta inadmisibles que el Poder Legislativo sea el Poder Supremo de un Estado, por lo que la supremacía constitucional debe "estar a salvo de todos los actos atentatorios de todas las autoridades del Estado, bien sean ejecutivas o administrativas, judiciales o legislativas", y el instrumento creado por la Constitución para - hacer efectiva esa supremacía, es el juicio de garantías.

Ahora bien, "... para que el amparo se mantenga dentro del cauce que - le marca su propia esencia constitucional, sin dejar de ser un medio de impugnación a leyes inconstitucionales que violen las garantías individuales o que impliquen una invasión en la esfera de competencia de la autoridad federal por la local o viceversa, es menester reafirmar el principio de la existencia del agravio personal, ..." Es decir, en otras palabras no es procedente enderezar el juicio de garantías en contra de la simple expedición de una ley que se estime inconstitucional, sino que es necesaria, como afirma el autor - en cita, la existencia de una violación o garantías individuales, en cuyo caso y de conformidad con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte (citada por Ignacio Burgoa,

op. cit. pág. 206), que aparece en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLI, pág. 47; T. XLIII, pág. 883; T. XLV, pág. 2042; T. XLVIII, pág. 2956, "... no es necesario agotar previamente los recursos señalados por la ley del acto, para prevenir al amparo, suponiendo que los hubiese, puesto que no son las autoridades comunes a quienes compete resolver si una ley o reglamento son o no contrarios a la Constitución de la República, sino directamente a la Justicia Federal".

ARGUMENTOS PARA CONSIDERAR ANTICONSTITUCIONAL EL IMPUESTO SOBRE OBRAS DE PLANIFICACION (CONCEPTOS DE VIOLACION) Y ANALISIS DE LOS MISMOS.

PRIMER ARGUMENTO: EL IMPUESTO DE PLANIFICACION ES INEQUITATIVO, DES-
PROPORCIONAL Y NO GENERAL, VIOLANDO LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 31
FRACCION IV DE LA CONSTITUCION, EN RELACION CON LOS ARTICULOS 14 y 16
DEL PROPIO ORDENAMIENTO SUPREMO.

En el Juicio de Amparo No. 514/60 y acumulados, los quejosos manifestaron que el artículo 376 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito distribuye el costo de las obras de planificación exclusivamente entre los propietarios de predios situados dentro de las áreas afectadas (áreas de imposición), violando los principios de generalidad, equidad y proporcionalidad consignados en la fracción IV del artículo 31 Constitucional y consecuentemente las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, toda vez que las obras de planificación benefician a toda la colectividad y no sólo a los propietarios de los predios afectados, situación que es injusta, pues aunque se recibe un beneficio especial por la obra -consistente en el incremento del valor del predio, comodidades y otros-, no se justifica que éste cubra el total de la obra, sino que debe costearse con el producto de otros ingresos, además del impuesto que se establezca para los propietarios de los predios especialmente beneficiados.

ANALISIS DE ESTE ARGUMENTO

Respecto de este concepto de violación, es menester, en primer lugar, de teminar lo que debe entenderse doctrinal y jurídicamente por generalidad, equidad y proporcionalidad en los impuestos, conceptos que aparecen expuestos por Don Ignacio L. Vallarta, en su obra "Votos", edición del Lic. Antonio de J. Punto Lozano, de 1894, Tomo II, páginas 11 y 12, (cita que hace la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, en la revisión de la sentencia dictada por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal en el juicio de garantías indicado), que dice lo siguiente: "Ciertamente es que el impuesto sobre las fábricas recae solamente sobre los capitales invertidos en esta industria y sobre los fabricantes pocos, como los son en verdad en este País; pero innegable es también que la contribución predial no la pagan más que los propietarios, que representan una fracción mínima de la población de la República. Y si a los quejosos valiera su argumento para eximirse de un impuesto, porque solo gravita sobre sus fábricas, él

serviría del mismo modo para iguales fines a los importadores, a los propietarios, a los mineros, a todos cuantos pagan una contribución que no afecta universalmente a todos los contribuyentes y cuantos puedan serlo. Esto, como a la simple vista se nota, no puede ser, porque eso es el absurdo; tan sinceras reflexiones como éstas, demuestran evidentemente, así lo creo yo, que la proporción en el impuesto no se toma de la universalidad de su pago, sino de su relación con los capitales que afectan. Los economistas por esto no reputan desproporcional a la contribución que paguen pocos o muchos, en virtud de ser muchos o pocos los dueños de los valores sobre que recaiga, sino a la que se exige sin tener en cuenta la cuantía o importancia de esos valores. Una contribución igual para todos los capitales, sin considerar la desigualdad de éstos, sería del todo desproporcionada. Vista la cuestión por esta faz, y entiendo que es como debe verse el argumento que trato de satisfacer, comienza a desplomarse falto de base... Si el Erario quisiera vivir solo de las fábricas, razón sobraría para quejarse de un impuesto falto de equidad sin duda; pero cuando el presupuesto enumera y detalla otras muchas contribuciones que los habitantes del País que no son fabricantes tienen que pagar, no hay motivo constitucional para decir en justicia que se ha faltado a ese requisito (el de equidad)... para que este argumento de los quejosos fuera fundado... sería preciso que existiera algún texto de la Constitución que obligara al legislador a no decretar más impuestos que los que afectan todas las ramas de la riqueza pública sin una sola excepción. Y ese precepto no solo no existe, sino que no puede existir, porque sería absurdo... "

Establecido el criterio para definir la proporcionalidad y equidad de un impuesto, considero que el concepto de violación enunciado es infundado, además, por las siguientes razones:

La proporcionalidad y la equidad de los impuestos, debe interpretarse en función de los capitales gravados y de la capacidad económica de los sujetos del impuesto, entendiéndose que siempre el gravamen sea igual para todos "los individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal", criterio que ha adoptado la Suprema Corte en la Jurisprudencia visible en la página 1147 de la Compilación de Fallos del año de 1955, número 643, que dice: "Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta, (es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de ante mano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos al que provienen, en tanto que no sean abrogadas). Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden considerarse como privadas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad, se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas, protege el expresado artículo 13 constitucional".

Por esta consideración, entiendo que no debe estimarse que la proporcionalidad y equidad en el impuesto equivalga a la universalidad a que se refiere el argumen-

to en análisis, sino que esas características deben guardar proporción con el capital gravado y que el impuesto sea aplicado por igual a todos los sujetos del mismo; características que encuentro dentro de las disposiciones del impuesto de planificación, pues al ser fijado éste, el legislador consideró que no se trataba de un impuesto de derrama general, por la circunstancia de que el beneficio aportado a la obra, es directo o inmediato para los propietarios de predios situados dentro del área de imposición, e indirecto o mediato para los demás propietarios de predios y el resto de los habitantes de la entidad, pues precisamente por el carácter de mediatez del beneficio, no se consideró justo o equitativo que estas personas pagaran el impuesto.

Además, cabe agregar que los sujetos del impuesto de planificación por una determinada obra, no lo son en el caso de que se realice otra distinta, razón por la que creo que no es inequitativo este impuesto.

Por otra parte, considero que el impuesto de planificación no se establece en consideración al beneficio general que por las obras se recibe, sino en virtud del beneficio directo que recibe el predio afectado; impuesto que contribuye a sufragar los gastos de la obra, como lo previenen los artículos 375 y 376 de la Ley, que disponen que el importe del impuesto se destinará exclusivamente a formar fondos para la ejecución de determinadas obras de planificación y que sólo tendrán el carácter de sujetos del impuesto los propietarios de predios ubicados dentro de la zona de imposición respectiva, así como las bases que para fijar el impuesto señala el artículo 380, de acuerdo con las fórmulas matemáticas correspondientes, características que configuran al impuesto de planificación como equitativo y proporcional en cuanto a su monto, en relación con el beneficio directamente recibido.

Ahora bien, de conformidad con el criterio sustentado por el ilustre Ignacio L. Vallarta (op. cit.), en el sentido de que el impuesto "... debe guardar proporción con el capital gravado..." es indudable que este impuesto llena este requisito, pues su monto es siempre menor que el del precio del predio afectado, y menor también, en cualquier caso, al incremento que pudiera tener el propio predio; además, también es indudable que el impuesto es equitativo y proporcional en cuanto a la capacidad económica del sujeto del mismo, y en consecuencia no es confiscatorio, toda vez que dicha capacidad económica se revela en los términos que señala la regla consignada en el artículo 40 de la Ley, que dice: la capacidad económica del contribuyente se revela "... por el valor catastral de los predios o por el monto de las rentas que éstos produzcan o sean susceptibles de producir", y que, como dije, no llega a ser superada por el monto del impuesto.

SEGUNDO ARGUMENTO: EL IMPUESTO DE PLANIFICACION PRIVA DEL DERECHO PREVIO DE AUDIENCIA, VIOLANDO LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 14 DEL ORDENAMIENTO SUPREMO.

Se considera que el impuesto de planificación es violatorio de la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución, en virtud de que no se concede el derecho de audiencia a los sujetos del mismo para la determinación del gravamen; es decir, en to

do impuesto el particular afectado conoce la base gravable, pues igualmente conoce su capital o su renta, el rendimiento de su trabajo, el valor de su mercancía, etc., que son los elementos base del impuesto, y en tales condiciones, al no fijar dichas bases el impuesto de planificación, se viola la citada garantía, pues la fijación del impuesto queda al arbitrio de la autoridad administrativa, sin que los sujetos tengan intervención alguna en su determinación, así como la determinación de si debe hacerse una obra en su magnitud, en sus elementos y en su costo, y ni siquiera para hacer la determinación individual de la cuota.

ANÁLISIS DE ESTE ARGUMENTO.

Respecto de este concepto de violación, creo pertinente remitir la atención de los H.H. Sinodales al capítulo relativo a la naturaleza del tributo de planificación, en el que se precisó que esta figura tributaria es un impuesto de conformidad con la definición legal del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación.

Una vez aceptada esta idea, considero que el argumento en análisis no es exacto, por las siguientes razones:

Como la figura tributaria en estudio es un impuesto, cabe considerar que el Título Noveno de la Ley no es anticonstitucional ni privativo del derecho de audiencia que concede el artículo 14 constitucional toda vez que el impuesto, al ser fijado unilateralmente por el Estado, es obligatorio para los causantes, pues es elemento esencial de su naturaleza, tener un régimen jurídico diferente del de los "derechos" (artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación), en los que si es indispensable otorgar la audiencia previa, según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio siguiente:

"AUDIENCIA ANTE EL PODER LEGISLATIVO, DERECHO DE (IMPUESTOS).- Aun cuando por diversas ejecutorias la Suprema Corte establece que el derecho de audiencia garantizado por el artículo 14 de la Constitución abarca, en las circunstancias que sean pertinentes, al propio Poder Legislativo, dichos precedentes no se refieren a la función legislativa que establece impuestos o derechos fiscales en general, los cuales pueden decretarse sin que sea necesaria la previa audiencia de los afectados, puesto que los impuestos son prestaciones que el Estado fija unilateralmente ejercitando una prerrogativa inherente a su soberanía y los derechos son contraprestaciones exigidas por el Poder Público en pago de servicios prestados que se fijan por medio de tarifas de observancia general; de donde se desprende que no es preciso ni posible que el legislador oiga en forma alguna, antes de expedir una ley de esta índole, a todos y cada uno de los que por ella puedan resultar afectados. "Ramírez Domingo de G. y Coags.- Pág. 1614.

Además, la propia Corte ha resuelto, en el amparo en revisión No. 1986/50, Felipe Rodríguez contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, que, en tratándose de derechos, la garantía de audiencia tiene que ser previa, pero tratándose de

impuestos, en ningún caso debe ser previa, porque se paralizaría la vida administrativa - del Estado. Este amparo fue resuelto en el sentido apuntado, en los Plenos de los días 21 y 29 de julio de 1959.

Por otra parte, cabe considerar las ideas que al respecto manifiesta el Lic. Ernesto Flores Zavala (op. cit. Pág. 36, No. 33): "Sigue diciendo la definición del impuesto... "prestación.. que el Estado fija unilateralmente"; es decir, que no es necesario para su establecimiento un acuerdo previo de los sujetos del impuesto, ni la expresión de su conformidad o aprobación; el Estado los establece por medio de sus órganos, constitucionalmente facultados, en virtud de su poder, de su autoridad, de su soberanía como - diría la escuela clásica. Este poder como hemos explicado no es arbitrario porque se encuentra limitado, por una parte, por las necesidades financieras del Estado derivadas de - las atribuciones que se le han conferido y por otra parte, por la capacidad económica de los afectados por el impuesto". Además, cabe repetir que este autor dice lo siguiente: - "... no es, pues, necesaria resolución de autoridad alguna para que se genere el crédito, éste nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal; la resolución que en muchos - casos dicta la autoridad final es solo declarativa de la existencia del crédito".

Por otra parte el artículo 398 de la Ley establece un recurso de inconformidad ante la Comisión Mixta de Planificación con objeto de combatir las resoluciones que fijan el impuesto y también establece que en contra de la que dicte la propia Comisión, - podrá interponerse juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación derechos -- que también concede el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación.

En tales condiciones, creo que el argumento en análisis es inexacto, por - lo que el impuesto de planificación es constitucional .

TERCER ARGUMENTO: EL TITULO NOVENO DE LA LEY ES ANTICONSTITUCIONAL - AL INVERTIR LOS TERMINOS DE CAUSACION DEL IMPUESTO DE PLANIFICACION, - VIOLANDO LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 2o. DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDE- RACION Y CONSEQUENTEMENTE LOS ARTICULOS 14 y 16 CONSTITUCIONALES.

Según este argumento, se considera que el Título Noveno de la Ley es an - ticonstitucional, en virtud de que la carga impositiva prescrita por este Título, se produ - ce a consecuencia de la actividad de una tercera persona, es decir, el Departamento del Distrito Federal, sin considerar al que se señala como causante del impuesto que no reali - za actividad alguna y es, sin embargo, responsable del impuesto, violándose lo dispuesto por el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, que señala que los impuestos son - prestaciones a cargo de las personas cuya situación coincida con la que la ley señala co - mo hecho generador del crédito fiscal, y, consecuentemente, los artículos 14 y 16 consti - tucionales.

ANALISIS DE ESTE ARGUMENTO .

Considero que este concepto de violación es inexacto, toda vez que no es cierto, como se dice en el argumento en estudio, que el crédito fiscal nazca como consecuencia de algún acto del particular, ya que según señala el propio artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, el crédito fiscal se origina por la declaración unilateral que hace el Estado, en el sentido de que los individuos están obligados a enterar una prestación en dinero o en especie, en cuanto su "situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del (propio) crédito...". Así pues, la fuente que engendra al impuesto, no es necesariamente la actividad del sujeto, sino lisa y llanamente que su situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, extremo que se cumple en el caso concreto del impuesto de planificación, pues la situación del individuo de coincidencia con la ley, consiste en lo siguiente, a saber:

- a).- Que exista, en primer término, una obra de planificación por realizarse;
- b).- Que, a consecuencia de esa obra, se señale la zona o área de imposición (artículo 376, primer párrafo y 379 fracción VII);
- c).- Que un determinado predio esté ubicado dentro de dicha área de imposición; y
- d).- Que dicho predio sea detentado en propiedad o en posesión, según el caso-, por una determinada persona, quien, consecuentemente, será el sujeto del impuesto (artículo 376).

Por otra parte, para concluir este análisis, es indudable que en el caso de este impuesto, como en todos los demás en materia fiscal, el particular es el sujeto pasivo del impuesto, y no el creador por su actividad- de éste, y en tales condiciones, considero que argumento expuesto, no invalida la constitucionalidad del impuesto de planificación.

CUARTO ARGUMENTO: LAS ACTIVIDADES DE LA COMISION MIXTA DE PLANIFICACION SON VIOLATORIAS DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, DE FORMALIDAD, DE ESTRICTA APLICACION DE LA LEY, Y FUNDAMENTACION Y MOTIVACION CONSIGNADOS EN LOS ARTICULOS 14 y 16 CONSTITUCIONALES, EN VIRTUD DE QUE LA COMISION NO REUNE LOS ATRIBUTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONCEPTO DE AUTORIDAD.

En este argumento, se considera que el Título Noveno de la Ley es anti-constitucional, al violar los principios constitucionales de los artículos 14 y 16 enunciados, por las siguientes razones:

a).- La Ley de Planificación del Distrito Federal, en su artículo 4o. fracción II, otorga competencia a la Comisión Mixta de Planificación para planificar al Distrito Federal, dándole el artículo 5o. personalidad jurídica y patrimonio propios.

b).- En tal virtud, la Comisión no forma parte ni integra alguno de los poderes que constituyen el Estado Mexicano, por lo que, su existencia, vida, funcionamiento, y, consecuentemente, sus actos y resoluciones, violan las garantías precitadas.

c).- A mayor abundamiento, las fracciones I y IV del artículo 13 de la Ley de Planificación, disponen que la Comisión se integra por tres técnicos ingenieros civiles, por técnicos en planificación y arquitectura y por dos expertos en derecho fiscal; en tales condiciones, es de concluirse que la Comisión es un Organismo integrado por particulares, y consecuentemente no reúne las características y atributos de una autoridad;

d).- Lógicamente y como una consecuencia derivada de los razonamientos expuestos, el artículo 25 de la Ley de Planificación, en relación con el Título Noveno de la Ley de Hacienda, es anticonstitucional, pues otorga facultades a la Comisión para realizar una serie de actividades, como señalar la obra de planificación a realizar, fijar el impuesto, etc., poniendo en manos de particulares dichas facultades, mismas que competen en forma exclusiva a las autoridades formalmente constituidas;

e).- En tal virtud, se priva a los sujetos del impuesto de sus derechos, sin que se apliquen exactamente la ley, y además, los actos que se autorizan a realizar a la Comisión, no son actos de autoridad competente ni están debidamente fundados y motivados;

f).- Por otra parte, aun suponiendo que se tratara de una autoridad, sus actos son anticonstitucionales y violatorios de las garantías consignadas en el artículo 73 fracciones VI y VII, en virtud de que todo lo relativo a la materia tributaria en el Distrito Federal, está reservado al Congreso de la Unión, y considerando que la Comisión Mixta de Planificación sería, en tal caso, dependencia del Poder Ejecutivo, resulta que no puede crear impuestos, ni señalar su base, ni el monto; ya que no existe ni puede existir delegación de esta facultad exclusiva del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues no existen los casos de excepción que señalan los artículos 29 y 49 constitucionales.

ANÁLISIS DE ESTE ARGUMENTO .

Respecto de este argumento, puedo afirmar, en primer lugar, que es inexacto que la Comisión Mixta de Planificación no reúne los requisitos y atributos del concepto de autoridad.

En efecto, este carácter proviene del reconocimiento que hace la Ley de Planificación en el sentido de ser autoridad. Además, el hecho de que esté integrado por diversas clases de técnicos, no desvirtúa dicho carácter, pues la Comisión es un Orga

nismo colegiado, en el que sus miembros, considerados individualmente, son particulares, pero cuando actúan de conformidad con la ley que la ha creado, están investidos de la facultad de imperio y de la capacidad para hacer cumplir sus determinaciones, a semejanza de otros muchos cuerpos colegiados como lo son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso de la Unión, el Tribunal Fiscal de la Federación y otros muchos, en los cuales sus miembros componentes son también particulares, pero que al actuar a nombre y en representación del organismo del que forman parte, evidentemente llenan los requisitos y atributos del concepto autoridad.

Ahora bien, tal carácter de autoridad respecto de la Comisión, lo establece el artículo 17 de la Ley de Planificación al disponer que dicho Organismo tendrá el personal técnico y administrativo que designe el Jefe del Departamento del Distrito Federal, estableciendo el carácter de funcionarios y empleados a los componentes de la Comisión, otorgándoles nombramientos y emolumentos, mismos que provienen precisamente del presupuesto de Egresos del Departamento.

En tales condiciones, en forma evidente, aparecen los elementos que configuran a la Comisión Mixta de Planificación como autoridad, criterio que se confirma con las disposiciones contenida en los artículos 2o., 5o., 23 fracción I, 24 y 38 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Demostrado que la Comisión Mixta de Planificación es autoridad, resulta inexacto el aserto en el sentido de que ese Organismo no se encuentra dentro de alguno de los Poderes de la Federación, en virtud de que es una autoridad dependiente del Departamento del Distrito Federal, en los términos y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que en su artículo 1o. otorga carácter de dependencia del Poder Ejecutivo de la Federación al Departamento.

Por otra parte es infundado el argumento esgrimido en el sentido de que existe una anticonstitucional delegación de facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo a causa de que la Comisión crea el impuesto de planificación, supuesto que dicho impuesto ha sido creado por el legislador en uso de las facultades que le concede el artículo 73 constitucional, en sus fracciones VI y VII, al promulgar las diversas leyes de ingresos del Departamento del Distrito Federal, la Ley de Planificación del Distrito Federal y el Título Noveno de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y en tales condiciones la Comisión no fija las bases, el monto y la cuota del impuesto de planificación, conceptos que se encuentran contenidos en el Título Noveno de la Ley, y al respecto, la única actividad que realiza la Comisión es efectuar los cálculos correspondientes, de acuerdo con las fórmulas matemáticas y las definiciones que contiene el propio Título.

PARTE CUARTA

CONCLUSIONES

1a.- El fenómeno de sobrepoblación de las principales urbes del mundo, mismo que se ha incrementado en forma anárquica a partir de la Primera Guerra Mundial, ha dado origen a que los gobiernos se vean en la necesidad de planear las necesidades actuales de las ciudades, tanto como las futuras. Nuestro País, en especial la Ciudad de México, sufre este fenómeno, lo que ha ocasionado la necesidad de crear un impuesto especial —el de planificación— para hacer frente al fenómeno, en virtud de que los ingresos normales del Estado son insuficientes.

2a.- En cumplimiento del principio de legalidad consignado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los preceptos sobre planificación se han consignado en la Ley de Planificación del Distrito Federal, y las normas para recaudar los ingresos respectivos se han plasmado en el Título Noveno de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (Impuesto para obras de Planificación).

3a.- Se entiende a la planificación, siguiendo el artículo 2o. de la Ley de Planificación del Distrito Federal, como "... la organización y coordinación, mediante un Plano Regulador, de las funciones de la vida urbana —población, habitación, medios de comunicación, fuentes de trabajo, centros culturales, deportivos, recreativos, médicos, asistenciales y de comercio— con el fin de que la ciudad y los centros urbanos que comprende el Distrito Federal se desarrollen racional, estéticamente y en condiciones salubres, que satisfagan las necesidades de sus habitantes".

"Para lograr esa planificación debe considerarse que cada centro urbano forma parte de una región en que los factores geográficos, sociales, económicos y políticos, determinan su desarrollo integral".

La planificación comprende (artículo 3o.): "... la creación de centros de población urbanos y rurales y ampliación de los ya existentes; de las alturas, volúmenes, materiales y estilos de las construcciones; de las superficies de construcción y espacios libres tratándose de edificios; los fraccionamientos de terrenos; la lotificación y relotificación en su caso, de los bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal; la determinación de los espacios libres tratándose de lotificaciones o relotificaciones, de zonas o regiones apropiadas para el establecimiento de servicios públicos, de zonas o regiones destinadas a la industria, agricultura, ganadería o reservaciones forestales de los perímetros urbanos de las poblaciones del Distrito Federal; de las zonas rústicas; la creación, ampliación o reservación de plazas, jardines, parques, estadios, campos deportivos y espacios para estacionamiento de vehículos; el estudio de coordinación de la red de vías públicas, su apertura, ampliación, prolongación y mejoramiento y de líneas o estaciones de ferrocarril, tranvías, autocamiones y otros medios de transporte; de edificios públicos destinados a escuelas, mercados, rastros, cementerios, templos, estacionamientos para vehículos, estaciones y terminales de vías de comunicación; la rectificación de los cauces o lechos de los ríos, cana-

les desecados y demás zonas federales localizadas dentro del territorio del Distrito Federal y la utilización de los terrenos excedentes."

4a.- Como una consecuencia de la institucionalización de la Revolución Mexicana, a -- partir de 1928 se proclamaron una serie de ordenamientos legales, entre ellos, los relativos a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que, como hemos visto, han constituido "...- una verdadera maraña de disposiciones en materia fiscal...", situación que podemos impu- tar a que el Derecho Fiscal es una rama en realidad de reciente creación, y a la situación política caótica derivada del movimiento revolucionario. También creo que las aparentes- marchas y contramarchas de la legislación fiscal del Distrito Federal, consistentes en los -- sucesivos cambios de nombres de la ley principal; las distintas leyes vigentes y las numero- sísimas reformas, adiciones y derogaciones, han tenido por objeto que el Estado rinda un -- mejor servicio a los habitantes de la entidad.

5a.- De acuerdo con las ideas del Maestro Achille Donato Giannini, expuestas en su -- obra "Instituciones de Derecho Tributario", la terminología en materia tributaria no es --- constante, pero la misma no tiene efectos prácticos. La imposición de gravámenes por el Estado, es en virtud de la necesidad que tiene de allegarse medios para la consecución de- fines propios a su naturaleza. Los requisitos de proporcionalidad y equidad son elementos directos de la actividad legislativa, pero carecen de significación para establecer el carác- ter jurídico del impuesto.

6a.- Los autores que han sido citados en esta tesis, están a cordes -- detalles de más o de menos -- en que el impuesto tiene los caracteres que enuncia el autor francés Gastón Jéze:

1a.- Es una prestación de valores pecuniarios, normalmente una suma de -- dinero y no servicios personales.

2a.- La prestación del individuo no es seguida por una contraprestación -- del Estado.

3a.- El constrañimiento jurídico.- El impuesto es esencialmente un pago - forzado.

4a.- Se establece según reglas fijas.

5a.- Se destina a gastos de interés general.

6a.- Es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos forman- parte de una comunidad política organizada".

Nuestro Código Fiscal de la Federación en su artículo 2o., puede conside- rarse que se apega en sus términos a la caracterización que del impuesto hace el autor Gas- tón Jéze.

7a.- La figura tributaria que consigna el Título Noveno de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por exclusión y definición, es un impuesto, de conformidad con la que consigna el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación; en atención a que llena todos y cada uno de los requisitos que dicho precepto contiene.

8a.- Según el principio de supremacía constitucional, siendo la Constitución "... un cuerpo dispositivo... en la que el pueblo ha cristalizado.. sus aspiraciones..." debe contar con todas aquellas características que la hagan respetable e inviolable.

Estos caracteres se los proporciona su artículo 133, al consignar que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados.. serán la ley suprema..."

En tal virtud, todos los Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, deben estar subordinados a sus mandatos, y, consecuentemente, nunca deben violar sus disposiciones.

9a.- La esencia teleológica del amparo o juicio de garantías, reside precisamente en proteger el régimen constitucional, y, además, a la legislación ordinaria, en los casos de que se violen, o se pretendan violar, las garantías individuales o derechos públicos individuales por parte de las autoridades, y esta actividad o inactividad violatorias por parte de la autoridad, constituyen el acto reclamado.

10a.- Es inexacto que el impuesto de planificación sea inequitativo, desproporcional y no general, violando lo dispuesto por el artículo 35 fracción IV de la Constitución, en relación con los artículos 14 y 16 del propio Ordenamiento Supremo, en atención a que, de conformidad con las ideas de Ignacio L. Vallarta (op. cit.), no es desproporcional o inequitativa una contribución que paguen muchos o pocos, sino que lo son cuando la contribución sea igual para todas las capitales "sin considerar su desigualdad..."; estos conceptos deben interpretarse en función de los capitales gravados y de la capacidad económica de los sujetos del impuesto, características que cumplimenta el de planificación, supuesto que se establece en función directa con el beneficio recibido por el predio que soporta la contribución, no llegando a superar la capacidad económica del propietario de predios, misma que se revela en la siguiente regla: "... por el valor catastral de los predios o por el monto de las rentas que éstos produzcan o sean susceptibles de producir" (artículo 40 de la Ley).

11a.- Es inexacto que el impuesto de planificación priva del derecho previo de audiencia a los sujetos del mismo para la determinación del gravamen, violando lo dispuesto por el artículo 14 del Ordenamiento Supremo, supuesto que siendo la figura tributaria que consigna el Título Noveno de la Ley precisamente un impuesto, cuya característica fundamental es ser una prestación en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente, quiere es to decir que, para fijarlo, no necesita oír previamente "... a todos y cada uno de los que por ella (la ley) puedan resultar afectados", según criterio en el que han coincidido plenamente la jurisprudencia (Ejecutorias citadas) y la Doctrina (Ernesto Flores Zavala, op. cit.).

12a.- Es inexacto que el Título Noveno de la Ley es anticonstitucional al invertir los términos de causación del impuesto de planificación, violando lo dispuesto por el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, y consecuentemente, los artículos 14 y 16 constitucionales, por considerarse que la carga impositiva se produce a consecuencia de una actividad de un tercero, es decir, el Departamento del Distrito Federal, y no por una actividad propia.

En efecto, dicho aserto es infundado supuesto que la fuente verdadera del impuesto es la situación del sujeto coincidiendo con la declaración unilateral de la ley siguiente:

- a).- Que exista una obra de planificación por realizar;
- b).- Que a consecuencia de esa obra, se señale la zona o área de imposición;
- c).- Que un determinado predio esté ubicado dentro de dicha área; y
- d).- Que el predio sea detentado en propiedad o posesión, según el caso, por una determinada persona, quien será el sujeto del impuesto.

13a.- Es inexacto que las actividades de la Comisión Mixta de Planificación sean violatorias de los principios de legalidad, formalidad, estricta aplicación de la ley, y fundamentación y motivación consignados en los artículos 14 y 16 constitucionales, por no reunir dicha Comisión los atributos y características del concepto de autoridad; además de que, en el supuesto no aceptado de que sí sea la Comisión una autoridad, sus resoluciones son anticonstitucionales y violatorias de las disposiciones contenidas en el artículo 73, fracciones VI y VII de la Constitución, en virtud de que todo lo relativo a la materia tributaria en el Distrito Federal, esta reservado al Congreso de la Unión, y la Comisión Mixta de Planificación, como Órgano del Poder Ejecutivo, crea el impuesto de planificación, señala las bases y el monto, fuera de los casos de excepción que consignan los artículos 29 y 49 del Ordenamiento Supremo.

En efecto, este argumento es inexacto, supuesto que la Comisión Mixta de Planificación sí reúne los atributos y características del concepto autoridad, como Órgano del Departamento del Distrito Federal que es, (artículos 17 de la Ley de Planificación del D.F.; 2o, 5o, 23 fracción I, 24 y 38 de la Ley Orgánica del Departamento del D.F. y 1o. y 19 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

Por otra parte, es infundado decir que existe una ilegal delegación de facultades para legislar en materia tributaria en el Distrito Federal al Poder Ejecutivo, toda vez que las leyes de Ingresos del Departamento del Distrito Federal., la Ley de Planificación del Distrito Federal, que son las que se refieren al impuesto de planificación, han sido dictadas por el Poder Legislativo (Congreso de la Unión) en uso de las facultades concedidas por el artículo 73, fracciones VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la única actividad que al respecto realiza la Comisión, consiste en

efectuar los cálculos correspondientes respecto del monto del impuesto de acuerdo con las fórmulas matemáticas y conceptos que contiene el citado Título Noveno.

BIBLIOGRAFIA .

- Andreozzi Manuel.- (Autor Argentino).- Derecho Tributario Argentino.- Tipográfica - Editora Argentina. Buenos Aires, Arg. 1951.
- Burgoa Ignacio.- (Autor Mexicano).- El Juicio de Amparo.- Editorial Porrúa, S. A. - México, Méx. 1966.
- Flores Zavala Ernesto.- (Autor Mexicano).- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos. Editorial Porrúa, S. A., México, Mex. 1966.
- Fraga Dr. Gabino.- (Autor Mexicano).- Derechos Administrativo. Editorial Porrúa, - S. A., México, Méx. 1944.
- Giannini Achille Donato.- (Autor Italiano).- Instituciones del Derecho Tributario. -- Traducción y estudio preliminar de Fernando Sáinz de Bujanda.- Editorial - de Derecho Financiero. Madrid, España. 1957.
- Goldstein Dr. Mateo.- (Autor Argentino).- Impuestos.- Colaboración para la Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliografica Argentina.- Buenos Aires, Arg. 1961.

APENDICE DE LEYES Y DECRETOS MENCIONADOS

Ley del Catastro del año de 1896, reformada el 8 de noviembre de 1898 y reglamentada - en 1899.

Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal, de 1o. de marzo de 1918.

Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 30 de agosto de 1924.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 30 de agosto de 1929.

Decreto de 28 de abril de 1916.

Decreto de 29 de abril de 1917.

Decreto de 14 de noviembre de 1917.

Acuerdo de 28 de noviembre de 1916.

Decreto de 20 de mayo de 1929.

Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento -- del Distrito Federal, de 18 de febrero de 1929.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (vigente). De 31 de diciembre - de 1941, publicada en el Diario Oficial de 1o. de enero de 1942.

Reglamento de la Junta Calificadora del Impuesto Predial, publicada en el Diario Oficial de 28 de agosto de 1935.

Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 31 de - agosto de 1933.

Reglamento de la Ley del Impuesto Predial, publicado en el Diario Oficial de 8 de febre - ro de 1934.

Ley de Derechos de Cooperación para Obras Públicas en el Distrito Federal, publicada - en el Diario Oficial de 16 de junio de 1941.

Reglamento sobre Fraccionamientos Urbanos para el Distrito Federal publicado en el Dia - rio Oficial de 9 de mayo de 1936.

Ley del Impuesto sobre Compraventa de Alcoholes, publicada en el Diario Oficial de 12 de julio de 1941.

Ley sobre Servicios de Aguas Potables en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1938.

Reglamento sobre la Ley de Servicios de Aguas Potables, publicado en el Diario Oficial de 17 de agosto de 1940.

Ley sobre Servicio de Aguas Potables en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 17 de agosto de 1940.

Ley del Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles, publicada en el Diario Oficial de 29 de abril de 1937.

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1943, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1942.

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1944, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1943.

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1945, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1944.

Ley de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1946, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1945.

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1947, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1946.

Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947.

Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947.

Ley publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1948.

Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1948.

Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1949.

Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1951.

Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1953.

Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1955.

Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1958.

Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1959.

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1963, - publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1964.

Decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1945.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

RESOLUCIONES JUDICIALES MENCIONADAS.

Semanario Judicial de la Federación.- Tomo CI, Pág. 582.

Semanario Judicial de la Federación.- Tomo CI, Esquivel Javier V. y Coags.; pág. -- 582; Omeñas Alberto A. y Coags. pág. 1107; Gallón José Luis, pág. 3309; Rivas de Ponce Elsa, pág. 3309 y Azcué Vda. de Tateau Eva y Coags., pág. 3309.

Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenida en la Revisión 1986/50.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLI, pág. 47; T.XLVIII, pág. 883; Tomo XLV, pág. 2042; T.XLVIII, pág. 2956.

Compilación de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Año de 1955, pág. 1147, Núm. 643.

Ejecutoria dictada en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión No. 1986/50, Felipe Rodríguez contra actos del Congreso de la Unión y otros.- Pleno de los días 21 y 29 de julio de 1959.

AUTORES CITADOS (En orden de mención).

Giannini Achille Donato.

Andreozzi Manuel.

Wagner.

Zanobini Guido.

Mayer Otto.

Griziotti Benvenuto.
Fleiner Fritz.
Berthélemy H.
Bonnard Roger.
Cavalcanti Themístocles Brandao.
Pugliese Mario.
Fraga Gabino.
Flores Zavala Ernesto.
Eheberg.
Cossa Luigi.
Jéze Gastón.
Goldstein Mateo.
Mil Stuart.
Rou.
Burgoa Ignacio.
Vallarta Ignacio L.
Punto Lozano Antonio de J.