

457

24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"LA INAPLICABILIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL DE HACIENDAS LOCALES SOBRE LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL; CASO CONCRETO LUZ Y FUERZA DEL CENTRO"**



**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**JOSE LUIS JAIME MEJIA SANTANA**



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1997

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL  
Y FINANZAS PÚBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 12 de febrero de 1997.

**ING. LEOPOLDO GUTIERREZ SILVA**  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **JOSE LUIS JAIME MEJIA SANTANA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA INAPLICABILIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL DE HACIENDAS LOCALES SOBRE LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL; CASO CONCRETO LUZ Y FUERZA DEL CENTRO**".

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
La Directora

  
LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

México, D.F., a 20 de enero de 1997.

C. LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO  
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO  
FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E:

Apreciable maestra.

El alumno MEJIA SANTANA JOSE LUIS JAIME, ha elaborado bajo mi dirección la tesis intitulada "LA INAPLICABILIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL DE LAS HACIENDAS LOCALES SOBRE LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL, CASO CONCRETO LUZ Y FUERZA DEL CENTRO", a fin de optar por el título de LICENCIADO EN DERECHO.

Una vez culminado dicho trabajo, me es grato someterlo a su distinguida consideración por considerar que satisface los requisitos que para este tipo de investigaciones exige el reglamento correspondiente, extendiendo una amplia felicitación a su autor, por tratarse de un trabajo serio y objetivo.

Sin otro particular le reitero mi admiración intelectual y respetuoso saludo.

A T E N T A M E N T E,



LIC. SANTA VENEGAS ALVAREZ

---

*Dedico el presente trabajo,*

*A DIOS, por permitirme ser parte de esta realidad y que a través del tiempo me hizo comprender que la superación no es un desafío, sino el camino de todo hombre,*

*A MI MADRE, la Señora FRANCISCA SANTANA JESUS, quien me dió la existencia y que con su gran amor, afecto y cariño ocupara gran parte de su vida en mi formación académica y moral, al igual que a mi padre, el Señor JAIME MEJIA MARTINEZ,*

*A MIS HERMANOS, MARIA DEL CARMEN, FELIPE y JERONIMO, quienes nunca dejaron de creer en mí y me han apoyado para alcanzar todos mis objetivos,*

*A OLIVIA MARGARITA VARGAS FIERRO, fiel amiga y compañera que enderezó mi ruta y me ayudó a soportar y enfrentar las adversidades,*

*A IVAN, SANDRA, GEORGINA, ya que la distancia y el tiempo han fortalecido más los lazos de amistad que nos unen,*

---

*Asimismo quiero agradecer,*

**A la LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ,**  
*quien sin conocerme aceptó ser guía de este  
trabajo y proporcionó mucho de su tiempo  
desinteresadamente, por su ayuda incondicional,  
con admiración y respeto,*

**Al LIC. ARIEL ARMANDO OCHOA  
VARGAS,** *quien me ayudó a lo largo de  
este trabajo y proporcionó gran parte de su  
tiempo para su finalización,*

**A los CATEDRATICOS y COMPAÑEROS**  
**de la FACULTAD DE DERECHO,** *que me  
tendieron su mano y compartieron conmigo  
sus experiencias y conocimientos para el  
engrandecimiento de mi espíritu académico,*

**A la UNIDAD DE ASUNTOS JURIDICOS**  
**de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO,** *y en  
especial a los LICs. del AREA  
CONTENCIOSA CIVIL-FISCAL, por el  
apoyo y ayuda recibidos,*

*Y sobre todo, a la UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO, Alma Mater de  
nuestra FACULTAD DE DERECHO, que al  
abrirme sus puertas me coloca hoy como un  
profesionista y me entrega la responsabilidad  
de pagarlo con dedicación a los demás.*

---

## **CONTENIDO**

PROLEGOMENOS.....	13
-------------------	----

<b>CAPITULO I</b>	<b>IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL EN LAS HACIENDAS</b>	
	<b>LOCALES.....</b>	<b>21</b>

A.	IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL.....	22
1.	Antecedentes.....	22
2.	Importancia.....	24
3.	Concepto de Impuesto Predial.....	26
B.	ELEMENTOS DEL IMPUESTO.....	28
1.	Objeto.....	28
2.	Sujeto.....	29
	a. Sujetos por deuda propia y responsabilidad directa.....	30
	b. Sujetos por deuda ajena y responsabilidad solidaria.....	30
	c. Sujetos por deuda ajena y responsabilidad substituta.....	31
	d. Sujetos por deuda ajena y responsabilidad objetiva.....	32
3.	Base.....	32
4.	Tasa.....	34
C.	PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA RECUAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL.....	34
D.	COLABORACION ADMINISTRATIVA.....	36
<b>CAPITULO II</b>	<b>LA EXENCION.....</b>	<b>42</b>

A.	CONCEPTO.....	43
1.	Conceptos doctrinales.....	43
2.	Conceptos jurisprudenciales.....	45

B.	PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.....	51
1.	Principio de legalidad.....	52
2.	Principio de generalidad.....	55
3.	Principio de seguridad jurídica.....	59
4.	Principio de igualdad.....	60
5.	Principio de capacidad contributiva.....	62
C.	JUSTIFICACION DE LA EXENCION.....	64
1.	Razones de equidad.....	64
2.	Razones de conveniencia.....	64
3.	Razones de política económica.....	65
D.	CLASIFICACION DE LAS EXENCIONES (TIPOS DE EXENCION).....	66
E.	EJEMPLOS EN DISTINTAS LEYES FISCALES.....	70

CAPITULO III	REFERENCIA HISTORICA, IMPORTANCIA Y OBJETO	
	DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.....	74

A.	LA INDUSTRIA ELECTRICA EN LA ZONA CENTRAL DEL PAIS.....	75
1.	Antecedentes históricos.....	75
a.	Generalidades.....	75
b.	The Mexican Light and Power Company, Limited.....	75
c.	Las Compañías Subsidiarias.....	76
2.	Antecedentes Mediatos.....	79
a.	Inicio de adquisición de acciones por el Gobierno Federal.....	79
b.	Mexicanización de la Industria Eléctrica.....	81
c.	Nacionalización de la Industria Eléctrica.....	82
d.	La Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus Asociadas... 82	
e.	Disolución y liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza	

	del Centro, S.A. y sus Asociadas.....	83
f.	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica del 8 de diciembre de 1975.....	83
g.	Convenio de Delimitación de Zonas y la resolución al respecto de la S.E.M.I.P.....	84
3.	Antecedentes Inmediatos.....	85
a.	Compromiso del Lic. Carlos Salinas de Gortari.....	85
b.	Convenio del 14 de marzo de 1989.....	85
c.	Fondo de Garantía para cubrir acciones.....	86
d.	Reforma al Artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.....	86
e.	Disolución de la Mexican Light and Power Company, Limited.....	87
f.	Convenios de Asunción de Pasivos de 25 y 1° de febrero de 1993 y 1994 respectivamente.....	87
g.	Luz y Fuerza del Centro.....	88
h.	Convenio de Saneamiento Financiero del Organismo Descentralizado Luz y Fuerza del Centro.....	88
B.	OBJETO E IMPORTANCIA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.....	89
1.	Objeto.....	89
2.	Importancia.....	93
 <b>CAPITULO IV                    LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS; NATURALEZA JURIDICA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.....</b>		 <b>95</b>
A.	ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.....	96
1.	Formas de organización administrativa; Concepto.....	96
a.	Centralización administrativa.....	97

**Contenido**

	<b>Pág.</b>
b. Desconcentración administrativa.....	101
c. Descentralización administrativa.....	103
i. Características de los organismos descentralizados.....	105
ii. Importancia de la descentralización.....	111
iii. Ventajas e inconvenientes.....	112
iv. Control del Ejecutivo Federal sobre las Entidades Paraestatales.....	114
B. NATURALEZA JURIDICA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.....	121
1. Decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro.....	121
2. Luz y Fuerza del Centro: Organismo Descentralizado.....	122
 CAPITULO V                   REGIMEN JURIDICO.....	 126
A. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	127
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	127
2. Ley Organica de la Administración Pública Federal.....	128
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	130
4. Ley de Inversión Extranjera.....	132
5. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.....	133
6. Ley del Impuesto al Valor Agregado.....	136
7. Ley de Planeación.....	137
8. Ley de Aguas Nacionales.....	138
9. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	139
B. PRECEPTOS QUE REGULAN SU REGIMEN PATRIMONIAL.....	140
1. Ley General de Bienes Nacionales .....	140
2. Decreto de creación.....	145

<b>CAPITULO VI</b>	<b>IMPROCEDENCIA DEL IMPUESTO.....</b>	<b>148</b>
<b>A.</b>	<b>ORDENAMINETOS LOCALES QUE ESTABLECEN LA EXENCIÓN A LOS ORGANISMOS QUE FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL AMBITO DE EJERCICIO DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.....</b>	<b>149</b>
1.	Distrito Federal.....	150
2.	Estado de Hidalgo.....	150
3.	Estado de Puebla.....	151
4.	Estado de Morelos.....	152
5.	Estado de México.....	152
<b>B.</b>	<b>ORDENAMIENTOS FEDERALES QUE ESTABLECEN LA EXENCION A LOS ORGANISMOS QUE FORMAN PARTE DE LA ADMINSTRACION PUBLICA.....</b>	<b>153</b>
<b>C.</b>	<b>CRITERIOS DE LAS AUTORIDADES LOCALES .....</b>	<b>161</b>
<b>D.</b>	<b>CRITERIOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....</b>	<b>164</b>
<b>E.</b>	<b>CRITERIOS DE LAS AUTORIDADES FEDERALES.....</b>	<b>166</b>
<b>F.</b>	<b>REGIMEN JURÍDICO DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.....</b>	<b>169</b>
<b>G.</b>	<b>CONVENIOS CON LOS MUNICIPIOS Y EL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>173</b>
<b>H.</b>	<b>CRITERIO FINAL.....</b>	<b>175</b>
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>186</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>191</b>

---

# **PROLEGOMENOS**

## Prolegómenos

---

La evolución de la industria eléctrica en México se inició a fines del siglo pasado con la creación de plantas termoeléctricas en diversos lugares del país, con la intención de alimentar del fluido a las principales ciudades de aquel entonces.

Esta actividad se desarrollo paulatinamente en la medida en que la demanda en el funcionamiento de industrias de gran importancia económica lo fue exigiendo, como lo es la minería, así como para proporcionar alumbrado público en las grandes ciudades y ayudar al nuevo transporte eléctrico urbano.

Con el gobierno del General Porfirio Díaz las plantas de energía eléctrica en el país se multiplicaron más rápidamente debido a las facilidades que se le otorgaron a los capitales extranjeros.

Pero este desarrollo no alcanzó a la población rural, por no ser un campo redituable para dichas empresas, lo que provocó progresivamente la intervención del Estado en su reglamentación ya que desde entonces la industria eléctrica demostró ser de gran importancia en el crecimiento de la sociedad en todos sus ámbitos.

El servicio público de energía eléctrica en la capital del país aumentó de tal manera que para mediados de la segunda década del presente siglo se cubría ya gran parte de la zona centro del Distrito Federal, extendiéndose hasta San Angel, Coyoacan, Tlalpan y Xochimilco.

La creación de hidroeléctricas en el Estado de Puebla influyó en el crecimiento industrial que se dio al norte de la ciudad, favoreciendo a la misma

## Prolegómenos

prestación del servicio, puesto que la generación de energía eléctrica implicó menores gastos en su producción por ocupar como fuerza motriz las caídas de agua de los ríos Necaxa y Catepuxtla, en el Municipio de Huauchinango.

Por otro lado originó el desmedido aumento de la población en la ciudad de México y su área metropolitana, que con el transcurso de los años demostró insuficiencia por parte de las empresas prestadoras del servicio para proporcionar a la mayoría de los usuarios el fluido tan necesario.

Estas situaciones, al lado de la determinación por parte del constituyente de establecer como exclusividad del Estado la prestación del servicio público de energía eléctrica, dio pauta para la creación de la Comisión Federal de Electricidad y años más adelante la decisión por parte del Ejecutivo Federal de liquidar a las empresas que prestaban el servicio público en la zona central del país para así crear un organismo que proporcionara la energía eléctrica en el área metropolitana de una manera eficiente y en la cantidad y calidad requeridas por la comunidad, prioridad del Estado por tratarse de un servicio de interés social, básico en el funcionamiento de todas las actividades que influyen en nuestra vida diaria.

En ello se observa que paulatinamente el servicio público de energía eléctrica se transformó en una actividad que influye de manera necesaria y constante en el desarrollo de todas las labores sociales y que además de manera determinante ha encausado su amplitud y desarrollo.

La industria eléctrica ha sido propicia para tener una mejor forma de vivir en nuestro entorno y originó amplitud en las actividades científicas,

## Problemas

sociales, políticas y culturales, de manera palpable, de tal suerte que muchas de las actividades que diariamente realizamos no fueran posibles sin el avance que se ha obtenido en la prestación de este servicio.

De acuerdo al decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro, una de las finalidades que se pretenden alcanzar es el sano desarrollo financiero de la entidad, ya que la misma tiene a su cargo la zona urbana más poblada del mundo, y para ello requiere de aplicar todos sus recursos para la consecución prioritaria de sus objetivos.

Estas prioridades se refieren principalmente al suministro de energía eléctrica en las condiciones de calidad, cantidad, celeridad y atención al usuario y que demuestre los logros alcanzados, así como el desarrollo del propio servicio de manera más específica, constante y al alcance de todos los usuarios.

El consumo promedio de energía doméstica por familia es de aproximadamente 350 KWH en forma mensual y el costo del fluido es de \$ 0.310 KWH a enero de 1997 (con un aumento mensual de \$0.10), lo cual si lo comparamos con el costo de los medidores del energético, así como los costos de producción, conducción, transformación, mantenimiento, las renovaciones constantes en las instalaciones, pagos nominales a los trabajadores del organismo, entre muchos otros aspectos, nos damos cuenta que la venta del fluido no reditúa los gastos producidos para proporcionar el mismo y que la entidad pueda prestar el servicio en la forma señalada y mucho menos que pueda mantenerse ella misma.

Si se pretende que a futuro la prestación del servicio sea a un menor costo por parte del organismo y su venta a un menor precio al usuario, Luz y

## Prolegómenos

Fuerza del Centro requiere, entonces, canalizar todos sus recursos en los fines específicos para el cual ha sido creada, por lo que se necesita de las autoridades hacendarias un trato acorde a derecho al respecto del pago de cierto tipo de contribuciones para que aquella desempeñe su cometido apegada a las reglas establecidas y a las crecientes necesidades de la población.

En este entendido Luz y Fuerza del Centro es una entidad de suma trascendencia dentro de la Administración Pública, puesto que a través de ella se proporciona de manera más eficiente y rápida el servicio público de energía eléctrica, pero que a la vez requiere de ciertas prerrogativas en cuanto al pago del impuesto predial en consideración a los demás contribuyentes.

Si se ha mencionado que el costo de producción de energía eléctrica es alto, y la venta de la misma no alcanza a cubrir los gastos realizados, además de que la entidad depende de un subsidio por parte del Gobierno Federal, si se tratara de igual manera al organismo, que se encuentra en situaciones desiguales a las de los otros contribuyentes, repercutiría en sus actividades y en su patrimonio, lo cual influye también en la prestación del servicio a proporcionar.

Estos dos aspectos son los que se han considerado para la realización de este estudio, puesto que no se puede tratar igual a una entidad que no goza de la misma capacidad contributiva que el resto de los sujetos, debido indudablemente a que persigue sus fines sin un afán de lucro, y si en cambio, en beneficio de la sociedad.

Y por el otro lado al ser el impuesto predial una contribución netamente local y los municipios unas de las instituciones más pobres en la

## Prolegómenos

administración pública, tampoco es muy recomendable que estos dejen de recaudar algunas contribuciones para su sostenimiento y para proporcionar el mínimo de servicios a los que está obligado con sus gobernados.

De tal suerte que se ha desarrollado el presente trabajo realizando primero un sondeo acerca del impuesto predial, sus elementos, la importancia que ha tenido éste en el desarrollo de los municipios, y de las diversas formas en que se ha tratado de hacer participe a la célula constitutiva de nuestra sociedad de las riquezas de nuestro país, hasta la determinación constitucional de establecer las contribuciones inmobiliarias como recaudaciones propias del erario municipal.

En el seguimiento de ello, se establece un capítulo referente a la figura jurídica de la exención, puesto que ésta es la base para considerar que los organismos públicos descentralizados no pueden ser gravados con ciertas contribuciones, del mismo modo que encuadramos los llamados principios tributarios constitucionales aplicables en todo caso a esta figura jurídica, estableciendo la diferencia que existe entre ella y los beneficios tributarios, así como las diversas clasificaciones que les ha dado la doctrina, y algunos ejemplos en nuestra legislación tributaria que comparten las ideas de igualdad ante las leyes y del mínimo de subsistencia.

Nuestro capítulo tres hace una breve referencia histórica de nuestra entidad en estudio, desde que encontramos sus orígenes en pequeñas sociedades mercantiles que prestaban el servicio público de energía eléctrica en la zona central de México, hasta su nacimiento como el organismo público descentralizado Luz y Fuerza del Centro, relación de importancia, ya que a través de ella se

destaca la trascendencia de esta institución en la vida de aproximadamente cuarenta por ciento de la población nacional, ya que su campo de acción se concentra en la zona más poblada del país, comprendiendo el Distrito Federal, y los Estados de Hidalgo, México, Morelos y Puebla.

Se consideran algunos aspectos referentes a los organismos públicos descentralizados, desprendiéndolos de manera somera de la Administración Pública, para de esta forma también establecer las actividades propias de este tipo de organismos en el funcionamiento de la Administración y en la prestación de los servicios propios del Estado, ya que con la creación de las entidades paraestatales se pretendió su manejo para conseguir un ahorro en el gasto público, así como una canalización correcta de las diversas actividades que se ponen al servicio de los gobernados.

Se desprende la necesidad de dar un breve estudio al régimen jurídico de Luz y Fuerza del Centro para establecer su actividad en el ámbito Local y Federal, así como el determinar los ordenamientos que regulan su patrimonio, base esencial para dos aspectos: encuadrar sus inmuebles como bienes del dominio público de la Federación y ser parte fundamental del análisis de nuestro estudio.

Por último, señalamos las consideraciones de hecho y de derecho que se han tomado en cuenta para establecer el tipo de inmuebles que la ley vigente, tanto local como federal, considera exentos del impuesto predial, así como los diversos criterios que se han sustentado acerca de este problema, tanto judiciales como administrativos, y nuestra opinión personal de establecer la exención a determinados inmuebles administrados por Luz y Fuerza del Centro, que son realmente necesarios por la trascendencia que tienen en la prestación del

Precedentes

---

servicio público de energía eléctrica, y que por ende no persiguen un fin lucrativo; no así los inmuebles que por no dedicarse a la finalidad propia de la entidad deben gravarse, ya que el erario municipal requiere de este ingreso, porque aquel no genera un beneficio social y por tanto, como lo señala la ley, deben contribuir al gasto público al igual que todo contribuyente.

---

**CAPITULO I**  
**IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL**  
**EN LAS HACIENDAS LOCALES**

**SUMARIO.-** A. IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL: 1. Antecedentes; 2. Importancia; 3. Concepto de Impuesto Predial. B. ELEMENTOS DEL IMPUESTO: 1. Objeto; 2. Sujeto; a. Sujetos por deuda propia y responsabilidad directa; b. Sujetos por deuda ajena y responsabilidad solidaria; c. Sujetos por deuda ajena y responsabilidad substituta; d. Sujetos por deuda ajena y responsabilidad objetiva; 3. Base; 4. Tasa. C. PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA RECUAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL. D. COLABORACION ADMINISTRATIVA.

**CAPITULO I****IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL EN LAS HACIENDAS LOCALES****A. IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL****1. Antecedentes**

El impuesto inmobiliario es uno de los más antiguos de los impuestos directos, esto debido a que "la tierra era la fuente primordial de riqueza, y por eso era la preferida entre los diversos objetos de imposición. Además, la tierra ofrecía una base estable y segura para la realización y cobro del tributo"<sup>(1)</sup>.

Este tributo se ajustaba principalmente a la idea de que el Estado tenía un derecho originario sobre todo el suelo sujeto a su poder, por lo que era lógico que participara en cierta medida en los frutos de la tierra, a este tipo de impuestos se les consideraba como una "carga real" de los inmuebles.

"...el fundamento del impuesto inmobiliario no era diferente del fundamento de los diferentes impuestos. Siendo el fundamento general de todos los impuestos el deber solidario de los ciudadanos de contribuir al mantenimiento del Estado en la medida de las posibilidades de cada uno, y siendo la tierra una de las formas de exteriorización de capacidad contributiva, se considera lógico que su propiedad sea objeto de gravámenes"<sup>(2)</sup>.

Tal es el fundamento que cualquier tipo de contribución tiene, y si

---

1 VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 5a. ed., Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993, pág. 625.  
2 Ibidem, Pág. 625.

con la propiedad o posesión de bienes inmuebles se exterioriza la riqueza de los contribuyentes se justifica la contribución que del mismo se realice.

En el México colonial dicha contribución no se gravaba, esto debido a que la mayoría de las tierras pertenecían a las clases altas, mismas que por mantener el poder de las tierras conquistadas era obvio que no establecieran contribuciones que gravaran su patrimonio.

Fue hasta que México logro su independencia donde se da en forma dentro de la legislación una regulación acerca de las contribuciones que se debían de dar al erario con respecto de la posesión o propiedad de inmuebles.

Dichas determinaciones se llevaron a cabo considerando en un principio el bien inmueble que se estuviese gravando, por ejemplo las iglesias estaban exentas de pagar esta contribución.

Fue mucha la legislación que se expidió al respecto, "el Bando de 24 de febrero de 1812, fue el que reglamentó por primera vez en México, una contribución sobre los alquileres de las casas..."<sup>(3)</sup>.

En la época postrevolucionaria esta situación se considero un poco más y se señaló en forma más específica que tipo de inmuebles eran los que estaban afectos a dicha contribución, así por ejemplo la ley que estableció un impuesto predial federal del timbre del 1° de junio de 1914; el decreto del 19 de septiembre del mismo año "por el que se dispuso que se estableciera en cada

---

3

EVANGELISTA ORTIZ, Guadalupe. El Impuesto Predial en las Haciendas Públicas Municipales. Colección de Estudios Jurídicos, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1989, Pág. 17.

municipio una "Junta Calificadora" que tendría por objeto registrar las propiedades raíces, fijar su avalúo y el monto de los capitales"<sup>(4)</sup>.

En cuanto a las contribuciones a la propiedad inmobiliaria en el Distrito Federal, en el mes de enero de 1915, se expidió el Decreto que reglamentó el artículo 31 de la Ley de Contribuciones Directas en la entidad; todo ello fue con la tendencia a que las tarifas a estos gravámenes fuesen más justas y equitativas, sobre bases más específicas y acordes a la realidad de la época.

Pero aún así se encontraban problemas al respecto, puesto que en cada Entidad Federativa la legislación al respecto era muy diversa y en ocasiones contraria, lo cual concluyó, entre algunos otros problemas de carácter fiscal, a que se llevaran a cabo las llamadas Convenciones Nacionales Fiscales, y así expedir un Sistema de Coordinación Fiscal, entre la Federación y las Entidades Federativas.

## 2. Importancia

Una de las fuentes de riqueza en las cuales encuentran gran parte de su economía financiera las haciendas locales es el impuesto predial, que a pesar de no ser una contribución en la cual pueda determinarse gran participación por parte de los contribuyentes, si es, por el contrario, un ingreso en el gasto público que puede ser considerado como seguro por la dificultad que presentaría el tratar de evadirlo y por lo constante en su participación, ya que es un gravamen sobre casi todo tipo de inmueble dentro de la República.

---

4 Idem, Pág. 23.

En este sentido "se fortalecieron las haciendas públicas estatales y municipales, e inclusive la federal, al aumentar las recaudaciones y reducir la evasión fiscal"<sup>(5)</sup>.

Conforme a las reformas al artículo 115 constitucional, implementadas el 3 de febrero de 1983, las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria están destinadas al erario municipal, además se establece la libre administración de la hacienda municipal otorgándole mayor seguridad a los municipios.

Entre las aportaciones de mayor trascendencia que se dieron con dichas reformas, está precisamente la de refrendar la libertad municipal "con el establecimiento de la hacienda municipal, ya que: a) se precisa un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoles básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria;...<sup>(6)</sup>"

En México los municipios, aunque son la unidad de la formación sociológica de la Nación, son muy pobres, ya que no se les consideró como un poder social durante 65 años, como consecuencia de ello, se les relegó su participación en la riqueza de la República, que es propia de todos y cada uno de los mexicanos, situación que ha cambiado un poco con las reformas hechas a la Constitución en su Artículo 115.

Las reformas al citado precepto, ayudaron un poco al desarrollo municipal debido a que son éstos los que merecen una mayor atención dado el empobrecimiento en el que aún se encuentran y el cual coopera en su falta de

---

5 ORTEGALÓPELÍN, Roberto, *Federalismo y Municipio, una Vísión de la Modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, Pág. 84.

6 *Ibidem*, Págs. 70 y 71.

crecimiento social, moral, político y cultural.

Entonces, una característica del destino de estos tributos es participar en el financiamiento, aunque no en gran escala, de las obras sociales que se realizan dentro de los municipios y más en la prestación de los servicios públicos que requiere la población.

El impuesto predial desempeña, pues, "un papel muy importante como instrumento de política fiscal para lograr un uso racional del suelo, mediante un uso adecuado que a su vez contribuya a acelerar el desarrollo económico del país"<sup>(7)</sup> y claro, de su célula constitutiva.

### 3. Concepto de Impuesto Predial

Los impuestos han sido considerados en diferentes acepciones, entre algunas de ellas podríamos considerar la manejada en los términos siguientes:

"Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos"<sup>(8)</sup>, que era el manejado en el Código Fiscal de 30 de diciembre de 1966.

A diferencia del actual que señala: "Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica y de hecho prevista por la misma y que sean

---

7

INDETEC. El impuesto predial progresivo, cit. por EVANGELISTA. Op. cit., pág. 39.

8

ARRIOLA VIZCAÍNO, ADOLFO. Derecho Fiscal, 5a. edición, Editorial Temis, México, Pág. 241.

distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este Artículo", y que se refiere a las aportaciones de seguridad social y derechos.

De las dos definiciones mencionadas en los párrafos que anteceden se puede observar las deficiencias que presenta la que se encuentra en el Artículo 22 del actual Código Fiscal de la Federación ya que no señala su constitución como prestación, su forma de pago, indistinta en dinero o en especie, la falta de mención de los principios de generalidad y obligatoriedad y el fundamental principio de que los impuestos deben ser destinados a sufragar los gastos públicos.

Por lo que consideramos, junto con el maestro Arrijo, que los elementos de los impuestos, que menciona de forma más específica el primer concepto son:

- 1.- Que todo impuesto implica una prestación;
- 2.- Que dicha prestación puede ser cubierta en dinero o en especie;
- 3.- Contener el principio de legalidad tributaria, consistente en estar establecida en una ley;
- 4.- Estar contenida en una ley de aplicación general;
- 5.- Su constitución por el principio de obligatoriedad;
- 6.- Estar a cargo de personas físicas o morales; y
- 7.- La vinculación entre impuesto y gastos públicos.

De tal manera que podemos señalar como impuesto predial a aquella prestación en dinero que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de los propietarios o poseedores, sean personas físicas o morales, de bienes

inmuebles, tanto de los predios como de las construcciones en ellos edificadas, con el fin de cubrir los gastos públicos.

## E. ELEMENTOS DEL IMPUESTO

Los elementos de los impuestos, parte fundamental para determinar la contribución, son objeto, sujeto, base, tasa o tarifa.

### 1. Objeto.

"Por objeto de la obligación tributaria se entiende la prestación pecuniaria debida por el sujeto pasivo de la obligación misma (el contribuyente) al Estado, por medio de la cual la obligación tributaria se extingue"<sup>(9)</sup>.

Es decir, la cantidad que el contribuyente debe entregar al Estado para pagar una deuda fiscal, ya sea propia o ajena.

De lo anterior surge la necesidad de distinguir entre el objeto y la fuente del tributo, considerado este último concepto como "la actividad económica gravada por el legislador, la cual puede ser objeto de gravámenes sea en forma simultánea, por los distintos sujetos activos reconocidos por nuestra Constitución (Federación, Estados y Municipios), o por el mismo sujeto activo con más de un tributo...",<sup>(10)</sup>.

Esto debido a que en las legislaciones de los diversos Estados que

---

9 PUGLIESE, Mario, Derecho Financiero, Fondo de Cultura Económica, Barcelona, 1939, Pág. 102.

10 MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 11a. ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1993, Pág. 293.

integran la Nación, encontramos el problema de que la fuente del impuesto predial no está bien determinada, ya que no se conceptualiza de una manera armónica cual debe ser, pero dentro de lo que la mayoría de los ordenamientos consideran como fuente del mismo es:

Por un aparte, la tierra, en cuanto a su propiedad y su posesión, y por la otra, las mejoras y construcciones que en aquella se realicen; aunque a los predios destinados a ejidos, comunas, o en algunos casos los predios rurales en algunos Estados, se les da un tratamiento diferente al de los predios en las grandes ciudades.

## 2. Sujeto.

Como en toda relación jurídica siempre hay dos sujetos; dentro del Derecho Tributario, estos sujetos son el Estado, quien tiene a su cargo la recaudación de las contribuciones en sus distintos ámbitos, Federal, Estatal o Local, como sujeto activo; y el sujeto pasivo, que es quien tiene a su cargo la obligación de la contribución, en sí, su pago y liquidación.

Como lo define Pugliese: "En el derecho financiero... existe un solo sujeto activo: El Estado"<sup>(11)</sup>.

Por otro lado define al sujeto pasivo como "el que jurídicamente debe pagar la deuda tributaria, ya sea suya propia o de otras personas"<sup>(12)</sup>, es decir, el derecho tributario se va a preocupar sólo del contribuyente de derecho y no

---

11 PUGLIESE, Op. cit., Pág. 50.

12 Idem, Pág. 54.

del contribuyente de hecho, que en ocasiones no recae en la misma persona, debido al fenómeno de la traslación del tributo.

En cuanto al sujeto activo del impuesto predial, como se acaba de mencionar, lo es el Estado, entendido como la Nación misma, Federación, Estados y Municipios, no hay que confundirlo con las autoridades fiscales, ya que éstas son sólo las encargadas de su recaudación y aplicación, así como de sancionar en el caso del incumplimiento de la obligación fiscal.

Lo mismo que con el objeto de la relación tributaria en cuanto al impuesto predial, sucedía con el sujeto en las diversas legislaciones en los Estados de la República, y en la doctrina en general, ya que se determinan diferentes tipos de sujetos, al menos en lo que se refiere al sujeto pasivo.

a. Sujetos por deuda propia y responsabilidad directa

Es éste el que tiene la obligación de cubrir el crédito del tributo, por ser el mismo el deudor de aquél.

Entre estos están los que directamente son propietarios y poseedores de predios, así como de las construcciones edificadas sobre los mismos, aunque en algunos otros casos se consideran como tales a los poseedores de predios dados en fideicomiso.

b. Sujetos por deuda ajena y responsabilidad solidaria

Aquí se trata de una deuda que "puede dividirse entre varios sujetos

pasivos en partes iguales o desiguales, por gravar una pluralidad de deudores distintos"<sup>(13)</sup>.

En forma concreta se consideraban como sujetos por deuda ajena y responsabilidad solidaria a los propietarios de predios que los hubieran prometido en venta o los hubieran vendido con reserva de dominio, así como los funcionarios y empleados públicos que dolosamente expidieran certificados de no adeudo o dieran trámite a cualquier documento, sin cerciorarse de que el contribuyente estuviera al corriente en el pago del impuesto predial.

**c. Sujetos por deuda ajena y responsabilidad substituta**

Aquí hablamos de un deudor sustituto y una substituido, y "sólo cuando el sujeto pasivo sea insolvente, pues sobre él recae la carga del pago, el fisco podrá dirigirse en contra del sujeto pasivo sustituto..."<sup>(14)</sup>.

En algunas legislaciones hay responsabilidad substituta en el pago del impuesto predial, los funcionarios o empleados que dolosamente alteraran los datos que sirvieran de base para el cobro correcto del impuesto, los funcionarios o empleados que formularan certificados de no adeudo del impuesto predial, sin estar éste cubierto, los funcionarios o empleados que expidieran recibos de pago por cantidades no cubiertas y los que realizaran avalúos y reavalúos de predios; los notarios que otorgaran escrituras sin estar cerciorados de que se estaba al corriente del impuesto predial.

---

13 Ibidem, Pág. 63.

14 Ibidem, pág. 67.

**d. Sujetos por deuda ajena y responsabilidad objetiva**

En este caso encontramos que son aquellos que por propiedad o posesión de un inmueble hacen que el próximo poseedor o propietario sean responsables hacia el fisco del pago del tributo.

Entre ellos están los adquirentes por cualquier título de predios urbanos y rústicos.

**3. Base**

La base del tributo es "aquella parte o porción (de lo gravado por la ley), evaluada o determinada por distintos procedimientos, para determinar concretamente el gravamen a que se encuentra obligado el sujeto pasivo"<sup>(1)</sup>.

Como base esencial es el valor catastral, aunque éste no se define de manera uniforme en los Estados de la República, por señalarse valores diferentes.

Entonces por un lado podemos encontrar el valor catastral, tanto del predio como de las construcciones, así como de las mejoras materiales e inversiones; o bien un valor mayor entre el catastral, el valor de operación, el declarado por el contribuyente o el asignado en avalúo pericial; o bien de una manera más sencilla el valor del predio, de sus construcciones.

Cabe señalar que es aquí donde más adolece de un buen manejo por

parte de los funcionarios públicos la recaudación del impuesto predial, ya que al no ser uniforme cada una de las formas en que se podrían especular en el valor de los predios, no hay una real determinación del valor de los mismos lo que trae consigo que se pierdan cantidades considerables en su recaudación.

La base del impuesto predial urbano debe ser exclusivamente el valor, tanto de la tierra como de las mejoras y construcciones.

Cabe señalar en este caso que deberá de tratarse de aparejar el valor de los avalúos de los predios al que tienen como valor comercial.

He aquí que en cuanto al valor catastral de los predios los dueños de dichos bienes pueden no presentar adecuadamente las propuestas de impuesto predial, al menos en el Distrito Federal, dando a la postre un valor muy inferior al real comercial, siendo muy significativo para la recaudación, por que si se deja a la libre determinación el valor del impuesto a los contribuyentes, algunas personas podrían no hacer mención del valor real de sus bienes, trayendo con ello un menoscabo en la recaudación y en el ingreso global que se haya fijado para el año que se haya determinado.

Lo conveniente en estos casos es que, de manera paulatina, se lleve a cabo la revisión por parte de la misma hacienda, o con personal de la iniciativa privada contratada exclusivamente para ello, de los inmuebles afectos a dicho impuesto, lo cual saldría de alguna manera más barato en comparación de las cantidades que no se recaban cada año con motivo de una evasión fiscal en menor escala. Ya que todo esto se ve en el rendimiento del gravamen.

## 4. Tasa

La tasa "consiste en una unidad aritmética que se toma como base para la liquidación, en moneda del curso legal del tributo a pagar"<sup>(16)</sup>.

En la doctrina ha hecho mención de diversas clasificaciones de tasas, a saber la tarifa fija, proporcional, progresiva, de doble progresividad, por derrama, entre algunas de ellas.

De tal manera que la tasa por un lado puede ser común para todos los contribuyentes o bien nos podemos encontrar en una tasa progresiva, en virtud de que éstas pueden ir variando de menor a mayor conforme el valor del inmueble fuera más alto.

Aunque también las cuotas o tasas en los Estados variaban atendiendo a distintos criterios como pueden ser la clase de predio, su ubicación, la valuación, el destino o el aprovechamiento y destino de los mismos.

#### C. PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL

En sus inicios el impuesto predial era una contribución propia de la Federación<sup>(17)</sup>, misma que la hacía participe a los Estados, en un principio por medio de convenios y posteriormente a través de la Ley de Coordinación Fiscal,

---

16 ARRIJOA VIZCAINO, Op. cit., pág. 91

17 Tal carácter tenían las legislaciones que se expidieron con ese motivo, como por ejemplo la ya mencionada ley que estableció un impuesto predial federal del timbre, de 1° de Junio de 1914, ordenamiento que tuvo vigencia en el corto período administrativo de Victoriano Huerta, y que posterior a la expedición de nuestra Carta Magna en 1917, se le entregó su recaudación a las Entidades Federativas.

el cual tiene el carácter de Federal.

Esto era con la intención de que no existieran dos o más contribuciones sobre un mismo objeto gravado por parte de la Federación y de las Entidades Federativas, por lo que se le entregaba parte de las contribuciones a los Estados con motivo del principio de residencia.

Dicho principio considera que si el hecho se realiza en el lugar de residencia del individuo es en ese lugar en donde tiene la obligación de participar con los gastos públicos, ya que ahí se está considerando su riqueza gravable, en el caso del impuesto predial, es en el lugar en el que se ubique el predio materia del impuesto.

Por lo que por ser tan extenso el territorio de cada Entidad Federativa para que realizara la recaudación del impuesto por su cuenta, se realizaron diversos convenios con las Entidades Federativas y los Municipios que las integraban para que sean éstas las que realizaran directamente su recaudación en el territorio que les correspondía, y que por ende les resultara más fácil.

He aquí entonces que en dichos convenios se establecía que los municipios recaudaran el impuesto predial y se lo entregaran al Fisco de cada Estado, y por dicha participación se le otorgaba una cierta cantidad de la recaudación realizada, misma que variaba de Estado a Estado por no haber un criterio uniforme.

Económicamente la participación de los municipios en las contribuciones de que gozaba la Federación no fue tan significativa como se había

pretendido, en el caso del impuesto predial, por ser dicha participación mínima, y al no contar con hacienda propia y una participación determinada específica en la riqueza Nacional, relegándoseles a un tutor, ya sea el Estado o la Federación, desde ese momento el municipio estaba condenado a no subsistir.

Por ello considero acertada la reforma que posteriormente se hizo al artículo 115 constitucional en el sentido que "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, *teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las siguientes bases:.....*"

Dicho artículo en su fracción IV determina:

"IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la *propiedad inmobiliaria*, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles".

#### D. COLABORACION ADMINISTRATIVA

La última parte del artículo 115 constitucional determina que "Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo

de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones."

Aquí se faculta al municipio a celebrar convenios con el Estado del cual forma parte para las funciones relacionadas con estas contribuciones, de ellas se mencionan las referentes a la propiedad inmobiliaria.

En relación con la colaboración administrativa entre los Estados y municipios, en materia de contribuciones estatales, incluyendo el impuesto predial, las legislaciones locales de algunos estados contemplan las posibilidades de celebrar convenios al respecto y sólo algunas hacen referencia específica a la celebración de convenios para la administración del impuesto predial.

Y es que al asignarse al municipio el producto de la recaudación del impuesto predial y demás contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, también se le transfirió, la administración de éstas.

Pero se encontró que muchos de los municipios no cuentan aún con las técnicas y los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo directamente con éxito dicha administración, motivo por el cual se estableció el párrafo transcrito en la Constitución Federal.

"En los términos de este precepto constitucional, se establece la posibilidad de que el municipio, mediante la celebración de convenio con el Estado, delegue a éste algunas facultades de administración en materia de contribuciones a la propiedad inmobiliaria, aprovechando de esta manera, la mejor

infraestructura técnico-administrativa con que cuenta la entidad, la cual ha desarrollado, toda vez que dichas contribuciones tuvieron su origen en el estado y en muchas ocasiones perfeccionaron algunas técnicas y mecanismos administrativos relacionados con ese gravamen directo, lo que no ocurre con los municipios ya que hasta hoy esas contribuciones forman parte de sus ingresos"<sup>(18)</sup>.

Así pues se han celebrado convenios, para la administración del impuesto predial, y en materia de multas derivadas de su aplicación y recargos causados por la falta de pago oportuno.

Y de igual manera "Adicionalmente la reforma constitucional proporcionó el sustento jurídico y abrió la posibilidad para que la coordinación de Estados y municipios se realice a través de convenios, a efecto de que los propios municipios asuman la prestación de servicios públicos, el ejercicio de funciones o la ejecución y operación de obras públicas. Servicios, funciones y obras que corresponden por competencia a la federación o a los propios estados, pero que por estimarse su ejercicio o ejecución más efectivos a cargo del municipio se pueden transferir a ese ámbito".

"Por contra, los municipios pueden convenir con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones inmobiliarias"<sup>(19)</sup>.

Y es en contra por que de las funciones de la administración que en materia de contribuciones a la propiedad raíz, los municipios han encomendado a

---

18 EVANGELISTA URTIZ, Op. cit., págs. 185 y 186.

19 ORTEGA LOMELIN, Op. cit., pág. 72.

los Estados, podemos decir que prácticamente se trata de toda la administración de éstas en virtud de que las actividades en que participa el municipio son mínimas y puramente normativas, donde el criterio estatal tiende a prevalecer.

"De ello se infiere que es fundamental que las autoridades comunales eleven su capacidad administrativa, a fin de que vayan asumiendo en forma gradual la responsabilidad de desempeñar directamente las funciones relacionadas con el manejo de sus ingresos. De otra manera, se mantendrá el status de dependencia y como consecuencia el atraso tradicional y el mantenimiento en el subdesarrollo de más de la mitad del territorio nacional"<sup>(20)</sup>.

Por todo lo anterior es de presumirse que el estado percibe por la función de administrador en la recaudación del impuesto, un porcentaje del mismo, el cual lo determinan en los propios convenios en el cual es parte los municipios, los cuales varían en cada Entidad Federativa.

Por lo que generalmente la Entidad Federativa le determinará la cantidad recaudada al municipio y de ella toma la cantidad que se le asigna por la recaudación de la misma.

Pero de todo lo anterior surge la necesidad de que sea el propio municipio quien administre directamente sus contribuciones en cuanto a la propiedad inmobiliaria se refiere, ya que por lo pronto, no todo va a sus arcas, e inclusive, muchas de las cantidades nuevamente pasan a formar parte del propio Estado, incongruente con el espíritu del legislador de hacer participe a los municipios, exclusivamente, de las contribuciones sobre la propiedad

Capítulo I Importancia del Impuesto Predial en las Haciendas Locales  
inmobiliaria.

Parte de la reforma es la determinación del legislador de que los convenios no sean indefinidos, sino que estos perduren en la medida en que los municipios adquieran de por sí la técnica suficiente para poder administrar sus contribuciones en materia inmobiliaria, por que lo más conveniente es que la ayuda que le participe el Estado sea precisamente la capacitación para poder llevar a cabo su propia administración sin la intervención del aquel, lo cual le traería consigo la totalidad de los beneficios que el Artículo 115 constitucional ha instaurado a su favor.

Debe limitarse la temporalidad de los convenios, procurando que los municipios establezcan su propia estructura administrativa a fin de que por ellos mismos recauden el tributo.

Haciendo un paréntesis en cuanto a este capítulo, cabe señalar que en la participación que se da en el Distrito Federal es diferente a la de los municipios, ya que éste administra su hacienda a través de la Tesorería del Distrito Federal, por lo que es directa su participación sin la intervención de otros mecanismos para su recaudación, por lo que en esta entidad el impuesto predial es un gravamen local importante en su economía.

Aunque esta coordinación fiscal ha estimulado la modernización de los sistemas de recaudación y el combate a la evasión fiscal proporcionando una fórmula de participación de recaudación municipal del impuesto predial, lo que supone modernización de catastro, revisión y actualización de bases tributarias, y el mejoramiento de sistemas y procedimientos de recaudación.

De esta manera se ha recuperado un poco la importancia relativa del impuesto predial en las haciendas locales.

"Las reformas al Sistema de Coordinación Fiscal han posibilitado que las participaciones a municipios se hayan incrementado en términos reales, aumentando su proporción dentro del total de las participaciones federales y de los ingresos tributarios totales del gobierno federal"<sup>(21)</sup>.

Pero insistimos en este punto, que hace falta determinar no la participación del municipio en la recaudación del impuesto predial, sino propiamente la recaudación por ellos mismos, y que se establezca por parte del Estado en el que se encuentran, la obligación o al menos el convenir que se de la asesoría necesaria para que sea el propio personal del municipio el que, pueda proceder a la recaudación del mismo, sin tener que hacer participe al Estado de una parte de lo recaudado por la ayuda recibida en su recaudación.

Por lo que podríamos concluir junto con Ortega Lomelín que "es indispensable fortalecer la recaudación a partir de bases gravables más amplias, consolidar los sistemas de fiscalización, continuar con los estudios que permitan el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos locales, y la modernización de los catastros para el cobro del impuesto predial..., así como seguir mejorando las formulas, criterios y procedimientos para asegurar mayor flexibilidad, claridad y transparencia del sistema de participaciones, con particular énfasis en las que se destinan a los municipios"<sup>(22)</sup>.

---

21 ORTEGA LOMELIN, Op. cit., pág. 77 y 78.

22 Ibidem, Pág. 92.

---

**CAPITULO II**  
**LA EXENCION**

**SEMARIO.**- A. CONCEPTO: 1. Conceptos doctrinales; 2. Conceptos jurisprudenciales. B. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: 1. Principio de legalidad; 2. Principio de generalidad; 3. Principio de seguridad jurídica; 4. Principio de igualdad; 5. Principio de capacidad contributiva. C. JUSTIFICACION DE LA EXENCION: 1. Razones de equidad; 2. Razones de conveniencia; 3. Razones de política económica. D. CLASIFICACION DE LAS EXENCIONES (TIPOS DE EXENCION). E. EJEMPLOS EN DISTINTAS LEYES FISCALES.

## CAPITULO II

## LA EXENCION

## A. CONCEPTO

## 1. Conceptos doctrinales

Dentro de los más significativos están los siguientes:

"En materia impositiva la exención consiste en que por disposición de la ley queda liberado de su obligación el sujeto pasivo de la obligación fiscal, es decir, la exención es, esencialmente, una liberación de la obligación por disposición de la ley'. En consecuencia, si con la exención se libera al contribuyente de su obligación, es obvio que aunque realizó el hecho generador, no se le puede exigir legalmente el cumplimiento de la obligación fiscal"<sup>(23)</sup>.

"La exención, desde el punto de vista jurídico, es una relación jurídica conectada íntimamente con el hecho imponible e inspirada y ajustada con los principios jurídicos que conforman el ordenamiento jurídico, la cual provoca un efecto jurídico concreto: el sometimiento a un régimen jurídico que se caracteriza por el no nacimiento o el nacimiento en forma reducida de la obligación tributaria material"<sup>(24)</sup>.

Otra definición más sencilla y completa es aquella que señala que:

---

23 RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, 2a. ed., Editorial Harla, México, 1986, pag. 164.

24 SALINAS ARRAMBIDE, Pedro. La exención en la Teoría General del Derecho Tributario, 2a. ed., Colección de Estudios Jurídicos, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1993, Pág. 163.

"la exención en el pago de los tributos o contribuciones se define como aquella figura jurídico-tributaria por virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones gravables por razones de equidad, de conveniencia o de política económica"<sup>(25)</sup>.

Entonces la exención es una excepción a la regla general de causación de los tributos.

Del anterior concepto se pueden estudiar los elementos que la integran de la siguiente manera:

a. La exención es una figura jurídico-tributaria, por lo que las mismas sólo podrán existir cuando han sido previa y expresamente establecidas en una ley, para que cumplan con el principio constitucional de legalidad, de antemano aplicable a los tributos, no pueden imponerse a unas personas sin ser antes establecidas y reguladas perfectamente por normas jurídicas.

b. "El efecto más importante de la exención es el de eliminar del régimen general de causación y mediante ciertas normas jurídicas, algunas situaciones o hechos que de otra forma serían generadores de tributos o contribuciones"<sup>(26)</sup>, por tratarse de sujetos que en razón de su actividad o de sus condiciones particulares, deberían, en primera instancia, encontrarse gravadas por las leyes fiscales en forma idéntica a como se encuentra gravado el resto de la ciudadanía.

---

25 MARGAIN MANAUTOU, Op. cit., pág. 301.

26 ARRIJAVIZCAINO, Op. cit., pág. 328.

c. A través de la exención lo que se persigue es otorgar a determinadas personas un evidente beneficio económico, ya que "no se está perdonando a ciertos contribuyentes la obligación de pagar tributos, sino que se les está eximiendo de la misma, la cual implica una situación diferente, ya que mientras el perdón es un acto gracioso, la exención... es un privilegio"<sup>(27)</sup>.

## 2. Conceptos jurisprudenciales

Jurisprudencialmente se han dado diversos criterios que se refieren a la definición de exención, algunos de ellos son los siguientes:

IMPUESTOS, CAUSANTES DE, Y CAUSANTES EXENTOS. CONCEPTO. Causante es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes tributarias, se ve obligada al pago de prestación determinada a favor del Fisco; esta obligación deriva de que se encuentre dentro de la hipótesis o situación señalada en la ley, es decir, cuando se realiza el hecho generador del crédito. No causante, lógicamente, es la persona física o moral cuya situación no coincide con la que la ley señala como fuente de un crédito o prestación fiscal. Sujeto exento es la persona física o moral cuya situación legal normalmente tiene la calidad de causante, pero que no está obligada a enterar el crédito tributario por encontrarse en condiciones de privilegio o franquicia<sup>(28)</sup>.

---

27 Ibidem, Op. cit., pág. 328.

28 Quinta Época:  
Tomo CI, Pág. 1285, R.F. 15/49. Heick y Cía., S. en C. 5 votos.  
Sexta Época, Tercera Parte:  
Vol. CXXXVIII, Pág. 25, R.F. 21/67. Seguros de México Bancomer, S.A. 5 votos.  
Séptima Época, Tercera Parte:  
Vols. 139-144, Pág. 18, A.R. 15/2/79. Agustín Corona Romero y otros (acumulados) 5 votos.

Es decir, el sujeto exento está en el supuesto de privilegio otorgado por la ley y cuya temporalidad dependerá de la vigencia de la misma.

Pero si bien el sujeto exento no está obligado a enterar el crédito tributario, esto no "quiere decir que se le exima siempre del cumplimiento de otras obligaciones que señale la ley"<sup>(29)</sup>.

Otra definición que señala la jurisprudencia es la siguiente:

"La exención de un gravamen es aquella figura jurídica tributaria por virtud de la cual, conservándose los elementos de la relación jurídica tributaria (sujetos, objeto, cuota, tasa o tarifa) se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o sujetos imponibles, por razones de equidad, conveniencia o política económica..."<sup>(30)</sup>

La exención constituye un privilegio o prerrogativa que se concede a determinados causantes liberándoles de su obligación, por tanto, conceder una exención de impuesto es dispensar el cumplimiento de la obligación de pagar, tomando en consideración la capacidad contributiva del causante.

A la par de la exención se encuentra la figura jurídica del beneficio tributario, diferente a aquella en algunos aspectos que cabe señalarlos para diferenciar uno del otro.

---

29 GOMEZ VALLE, Sara, Legislación Fiscal, 7a. ed., Editorial Banca y Comercio S.A. de C.V., México, 1991, pág. 85.  
30 Parte conducente del criterio referente al Amparo Directo 613/88, Universidad Autónoma Metropolitana, de 3 de mayo de 1988, Unanimitad de votos. Pponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Ambas figuras exceptúan del pago del tributo a aquellos sujetos que se encuentren en el supuesto jurídico establecido en la ley, entonces al configurarse exenciones o beneficios tributarios, la realización del hecho imponible ya no obliga a dichos sujetos al pago que la norma tributaria originariamente previó.

Los beneficios tributarios sólo impiden, total o parcialmente, el pago del tributo, por lo que se pueden diferenciar una figura jurídica de otra de la siguiente manera:

La exención tributaria establece el no pago de un tributo aunque se haya materializado el hecho imponible del mismo, ya que por ese acontecer no nace la obligación de pago y en consecuencia no hay deuda tributaria.

En cambio existen los "beneficios tributarios cuando 'la desconexión' entre hipótesis y mandamiento no es total sino parcial, siendo disímiles los nombres que asignan las distintas leyes tributarias a estos beneficios...<sup>(31)</sup>" tales como franquicias, desgravaciones, amortizaciones aceleradas, etc.

En este sentido, y siguiendo al maestro Villegas, nos encontramos con cuatro tipos diferentes de beneficios tributarios:

aa. Aquellos en los que se produce una neutralización cuantitativamente parcial en cuanto al efecto normal de pago, esto es, el sujeto pasivo paga el tributo, pero no en la cantidad que está determinada en la norma.

bb. Aquellos en donde la neutralización es temporalmente parcial, es decir, se sigue pagando la cantidad fijada en la ley para la contribución, pero se dispensa de pago por un cierto período.

cc. Montos que el Estado entrega a los particulares en casos excepcionales y por razones de beneficio fiscal.

dd. Y los derivados de los regímenes de promoción, que consisten en incentivar una región o una actividad, invitando a los contribuyentes a realizar inversiones y cumplir otros recaudos, o bien como la contratación de un número mínimo de personal, etc., y por otra parte, el Estado se obliga a proporcionar reintegros, liberaciones y otros beneficios impositivos, con un tiempo determinado de vigencia.

En cuanto a la vigencia de las exenciones y beneficios tributarios, está condicionada a la propia aplicabilidad de los ordenamientos que las establecen, es decir, que no se pueden considerar a perpetuidad dichas figuras jurídicas ya que una ley posterior puede suprimirla. Pero si se concede en la propia norma la perpetuidad dicha situación no podrá ser alterada, del mismo modo que si se concede en un plazo determinado, hasta el vencimiento de este plazo, no se podrá determinar la abolición de la situación prevista en la norma con anterioridad.

A este respecto cabe hacer notar un poco la diferencia que encontramos entre lo que es el hecho imponible y lo que es el hecho generador

Precisamente a la hipótesis abstracta que se establece en la norma

jurídica tributaria es a la que se le llama hecho imponible, y su configuración material se asocia con el nacimiento de la obligación fiscal.

Tal y como lo señala el magistrado del Tribunal Español de lo Contencioso Administrativo, Adolfo Carretero Pérez, quien afirma: "El hecho imponible se define... Como el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la Ley, para configurar cada tributo y cuya realización supone el nacimiento de la relación jurídico-tributaria, equivale por lo tanto, a la tipificación de los actos del sujeto para cada clase de tributo"<sup>(32)</sup>.

Es decir, el hecho imponible es la situación prevista en la ley, en la legislación tributaria, y a su configuración material se le llama hecho generador.

Más concreto y sencillo Rodríguez Lobato considera al hecho imponible como "una hipótesis normativa a cuya realización se asocia el nacimiento de la obligación fiscal y el hecho generador es el hecho material que se realiza en la vida real que actualiza esa hipótesis normativa, por lo tanto, la obligación fiscal nace en el momento en que se realiza el hecho imponible, es decir, cuando se da el hecho generador, pues en ese momento se coincide con la situación abstracta prevista en la ley"<sup>(33)</sup>.

De lo anterior se desprende claramente que aquellas personas que se encuentren en el supuesto establecido en la ley y que en un momento determinado lleguen a realizar el hecho material que los sitúa en la obligación de pago,

---

32      ARRICJA VIZCAINO, Op. cit., pág. 91 y 92.

33      RODRIGUEZLOBATO, Op. cit., pág., 119 y 120.

deben de realizar la contribución.

A estos sujetos se les llama causantes, precisamente por que, como lo señala el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran, y por tanto al realizarse dicha hipótesis legal nace en forma inmediata la obligación fiscal.

Es al nacimiento de la obligación fiscal, lo que llamamos causación.

Esta figura jurídica se determina en el momento en que el sujeto pasivo a realizado el hecho imponible establecido en la norma, es decir, se ha dado el hecho generador, por lo que se encuentra en la obligación de pago por ser sujeto causante.

A este respecto, en las exenciones, indiscutiblemente se dan las figuras de hecho imponible y hecho generador, y los mismos sitúan al sujeto pasivo como un contribuyente más, pero éste no está obligado al pago del tributo, toda vez que la propia norma los libera de esa situación.

Lo que es lo mismo, si bien el sujeto se encuentra en la hipótesis que el legislador determino como causante del impuesto, dicha situación no constriñe al sujeto al pago de contribuciones, puesto que la misma norma lo exenta de aquel, y por otro lado aún y a pesar de que en la ley se establece la causación a todo aquel que se encuentre en la hipótesis jurídica y de hecho, es la propia ley la que exime a determinadas personas al pago, no siendo esta una contradicción, sino un impedimento a las autoridades hacendarias para cobrar la

contribución.

He aquí entonces que los sujetos exentos son todos aquellos que se encuentran en la hipótesis normativa que los establece en una excepción a la regla general de causación, aunque se haya realizado el hecho generador del crédito, puesto que la norma no los constriñe a efectuarlo.

Y por otro lado, son objeto de las exenciones, todas aquellas actividades o condiciones particulares en los sujetos, que dada la importancia que le atribuye el legislador, se considera lesivo gravarlas, debido al estado de equidad, conveniencia o de política económica de cada caso en particular.

#### B. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Al establecerse los tributos siempre han de ser de acuerdo a ciertos límites, con los cuales se pretende proteger las garantías individuales en cuanto a la protección del patrimonio de los sujetos.

Estos límites están señalados en la misma Constitución, ya que si la potestad tributaria del Estado fuere absoluta, podría afectar la esfera jurídica de los individuos, actuando, entonces, fuera de Derecho.

Dicho límites son los principios constitucionales de los tributos, que son los siguientes:

## 1. Principio de legalidad

Su fundamento constitucional está en el artículo 14, segundo párrafo y 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

Es muy fundamental y el mismo señala que no puede haber tributo sin una ley previa que lo establezca ("Nullum tributum sine lege"), precisamente porque los tributos representan invasiones del poder público en la riqueza de los particulares.

"Este principio haya su fundamento en la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de propiedad, por cuanto los tributos importan restricciones a ese derecho, ya que en su virtud se sustrae, en favor del Estado, algo del patrimonio de los particulares"<sup>(34)</sup>.

Por lo que en un Estado de Derecho, y en la exigencia que nos da el principio en estudio, los sacrificios patrimoniales sólo pueden ser impuestos a los súbditos a través del instrumento legal, o sea, de la ley.

En este orden de ideas, "los tributos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material como formal, es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo"<sup>(35)</sup>.

Este principio es una garantía esencial en el derecho constitucional

---

34 VILLEGAS, Op. cit., pág. 191.

35 Ibidem, pág. 190.

tributario, en el entendido que todo tributo sea sancionado por una ley, es decir, que emana del Poder Legislativo, que constitucionalmente se ha establecido, y la misma se contiene en una norma jurídica.

Es requisito que el legislador la establezca, pero también dicha norma debe contener las características esenciales del tributo, es decir, los elementos estructurales y básicos, a saber el presupuesto o el hecho imponible, sujeto activo, sujeto pasivo, la base imponible y alicuota.

La forma, contenido y alcance de la obligación tributaria tendrán que estar consignadas expresamente en la ley, así mismo como las exenciones que del mismo se puedan proporcionar y establecer, de tal forma que el sujeto pasivo conocerá la forma de contribuir, y la autoridad de aplicar las disposiciones generales al caso concreto de cada contribuyente.

Es por esto que el nacimiento y la recaudación de tributos está dentro de las materias reservadas a la ley, por eso decimos que están dentro del ámbito de competencia del Poder Legislativo.

Aunque en forma delimitada y racional, tal atribución puede ser también facultad del Poder Ejecutivo.

Este principio se aplica por igual en todos los tributos, entonces sólo a través de la ley se establecerán las situaciones en las que cada individuo pudiese tipificarse, pero la misma deberá ser una ley anterior a los hechos realizados por el contribuyente.

Por tal el cobro de un impuesto sin una ley que lo autorice, es un despojo que viola el derecho de propiedad y por ende el artículo 14 y 16 constitucionales, entonces sólo puede haber, para realizar el cobro de una contribución, una ley que tipifique el hecho que se considera imponible.

Ahora bien, es "evidente que las exenciones tributarias no deben de ser indiferentes al principio de legalidad tributaria, ya que, por un lado, al constituir éstas un elemento determinante en el diseño y estructuración básica del sistema tributario y, al afectar directamente el contenido y alcance del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, así como a los principios y reglas que informan a ese deber, por el otro, habrán de ser, necesariamente, impregnadas -al igual que los tributos- por el principio de legalidad"<sup>(36)</sup>.

La exención significa que a determinadas personas o supuestos de hecho se les exime de la carga tributaria y por ser clara la injerencia que tiene sobre la riqueza de los particulares a efectos de contribuir a los gastos públicos, éste debe estar sujeto al principio de legalidad que rige en materia tributaria.

De lo contrario las garantías individuales que se tratan de proteger con el principio de legalidad aplicado directamente a los tributos, podrían verse vulnerados por una utilización de las exenciones al margen de dichos principios.

## 2. Principio de generalidad

También ha sido llamado principio de universalidad, de este principio encontramos su fundamento constitucional en el artículo 13 de nuestra Carta Magna donde quedan prohibidas las leyes privativas, de ello se desprende que todo individuo que se encuentre en idénticas circunstancias, hipótesis legal, se le aplicará la ley tributaria de la misma forma que a los demás.

De acuerdo con el principio constitucional de generalidad que rige la materia, todos deben pagar impuestos por ser todos iguales ante las obligaciones tributarias, pero la interpretación y aplicación de dicho principio no deben de ser tan estrictas, tan absolutas, sino que se modifican considerando la capacidad contributiva de pago del contribuyente.

Referente a ello en el primer párrafo del Artículo 28 de la Constitución, se establece que en lo Estado Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

Situación que a simple vista podría considerarse como una prohibición constitucional el determinar las exenciones, nos remitimos aquí a lo siguiente:

"De dicho precepto se puede desprender, de inmediato, que todas las exenciones que establecen las leyes impositivas en vigor son inconstitucionales. Sin embargo, no es así. En efecto, el citado artículo 28 constitucional se encuentra comprendido dentro de los preceptos que señalan las garantías individuales... Por consiguiente, una exención será violatoria de las garantías

individuales, cuando el legislador la establezca para favorecer a una o determinadas personas, es decir, cuando carezca de los requisitos de ser abstracta, general e impersonal... En síntesis, mientras una exención se establezca con el carácter de general, sin pretender favorecer a determinada persona, sino para que gocen de ella todos los que se encuentran incluidos dentro de la situación prevista, no se viola lo dispuesto por el citado Artículo 28 constitucional"<sup>(37)</sup>.

Situación establecida ya por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que no se establece la exención en favor de una sola persona, sino a toda una generalidad que se encuentra en el supuesto jurídico que señala la ley que determina la exención.

Por lo que definitivamente "el llamado poder de eximir es también una manifestación "positiva" del poder tributario, sometido en general, a los mismos principios y reglas constitucionales que rigen para la creación de los tributos...", ya que al establecer la exención el legislador "no se abstiene de ejercer su poder tributario, sino todo lo contrario, practica el mismo"<sup>(38)</sup>.

Es decir, que el establecimiento de exenciones, a través de una ley, son manifestaciones "positivas", por ende comunes, del legislador, siendo entonces totalmente imperativo y constitucional el establecimiento de las mismas.

Por lo cual "es obvio que en la actualidad la generalidad de la imposición, en el sentido de que "todo" individuo debe tributar por todos y cada

37

MARGAIN MANALTOU, cit. por ARRIJOJA VIZCAINO, Op. cit., pág. 230.

38

SALINAS ARRAMBIDE, Op. cit., pág. 50.

uno de los tributos, resultaría prácticamente imposible y en muchos casos absurdo, ya que... quien no tiene renta ni patrimonio alguno..., no debe quedar sujeto a los impuestos en general"<sup>(39)</sup>.

Es decir el principio de generalidad no debe significar que cualquier riqueza por mínima que sea debe ser objeto de tributación, sino que es necesario respetar un tope límite de no tributación a aquellos ingresos mínimos donde sólo se tiene lo indispensable para la subsistencia.

Por lo que sólo deben de considerarse aquellos casos en los que exista una capacidad contributiva de pago, ya que no todos gozan de dicha capacidad contributiva.

En consecuencia tenemos dos reglas que se complementan y definen recíprocamente, esto es, por un lado, aquellas manifestaciones de capacidad contributiva deben ser gravadas, y por otro, aquellos casos en las que concurren ciertas características que afectan dicha capacidad contributiva no deben ser objeto de gravámenes.

Por tanto, este principio de generalidad se aplica también a las exenciones y hace que éstas no se concedan en casos aislados, sino a aquellos sujetos que están comprendidos dentro de un grupo.

Así se ha manifestado en el Derecho Positivo Argentino, donde la Corte Suprema Nacional ha dicho: "El Congreso nacional puede eximir de gravámenes fiscales -así sean ellos de la Nación, como de las provincias y los municipios-

toda vez que estime ser ello conveniente para el mejor desempeño y funcionamiento de un servicio de interés nacional que el mismo Congreso puede autorizar en ejercicio de la facultad que le confiere el art. 67, inc. de la constitución nacional"<sup>(40)</sup>.

La exención no quebranta el principio de generalidad tributaria pues, el hecho de que ésta delimite el deber de contribuir a los gastos públicos no quiere decir que es una ruptura de la generalidad tributaria, ya que, entre el deber de todos individuo a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y la no imposición de ciertas manifestaciones de capacidad contributiva no existe una relación de derogación sino de delimitación, ya que, lo segundo no contradice lo primero, sino que solamente señala su ámbito de validez el cual delimita a la obligación de contribuir al gasto público al tomar en cuenta la relación de capacidad contributiva.

Entonces "resulta evidente que si la exención afecta al principio que inspira a un determinado tributo, no es sino el resultado de la aplicación de un principio más amplio: el que proclama la coherencia del sistema en su conjunto -esto es, "todos" tienen el deber de contribuir a los gastos públicos, por un lado, y "todos" en los que se den ciertas características cuantitativas o cualitativas no se sitúan dentro de dicho deber, por el otro-, por lo que no se debe considerarla como excepción al principio general que ordena a un determinado tributo, ya que el primero constituye un principio general únicamente hasta donde no entra en conflicto el segundo"<sup>(41)</sup>.

---

40 "Falko", 193-181; 248-736, cit., por VILLEGAS, Op. cit., pág. 201.  
41 SALINAS ARRANZHIDE, Op. cit., pág. 91.

### 3. Principio de seguridad jurídica

Hay una íntima relación entre los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Este ha de manifestar certidumbre del Derecho que supone para los individuos un conocimiento seguro, claro y evidente de las normas y de los elementos que constituyen el tributo, los cuales deben ser completos, precisos y que su posición respecto de las demás responda a un orden.

Y de la misma manera evitar en la imposición de dichas contribuciones arbitrariedad por parte de los órganos estatales.

Centrándose en la exención tributaria, aquellas circunstancias que hacen acorde el establecimiento de la primera con el principio de seguridad jurídica, son:

- Que el establecimiento de la exención se produzca por las vías que señala el ordenamiento constitucional, esto es, a través de una ley.

- Del mismo modo las exenciones deben tener publicidad, para que sea del conocimiento de todo individuo que se llegase a encontrar en el supuesto jurídico que las establece y de esta forma la exención podrá ser susceptible de precisión objetiva, por parte de los particulares, de sus situaciones jurídicas de tal modo que éstos puedan tener una expectativa precisa de sus derechos y deberes, de los beneficios que les serán concedidos o de los encargos que hayan de soportar.

- Que los contribuyentes beneficiados de la exención puedan disfrutar de ellas directamente, por obra de ley, y que en el mismo ordenamiento se establezcan recursos administrativos y judiciales para hacer valer tal beneficio.

- Que llevado a cabo el reconocimiento de la exención no puedan producirse modificaciones arbitrarias en el ordenamiento jurídico que las señala, en perjuicio de los sujetos favorecidos por ella, de esta manera se cumple con el principio citado, y si surgiesen litigios en materia de exenciones considerar que se resuelvan, agotados los recursos administrativos, en la esfera jurisdiccional.

#### 4. Principio de igualdad

Principio señalado en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna al señalar que se contribuirá al gasto público de una manera proporcional y equitativa.

Este principio es un límite impuesto al poder legislativo en cuanto al poder fiscal y su ejercicio. En su concepción clásica "en principio" todas las personas son iguales y la ley no debe hacer discriminación de determinados individuos o grupos de individuos.

Por lo que en la ley, se distingue la igualdad jurídica, que se refiere a las condiciones físicas o morales de la persona humana, y la igualdad económica; con ello el principio de igualdad tendería a la obtención de la justicia tributaria por vía de la neutralidad.

Pero el citado principio no sólo significa igualdad ante la Ley, que la ley se aplique de manera igual a todo el mundo, sino que la misma debe dar un tratamiento igual, respetando, por otra parte, las desigualdades en materia de cargas Tributarias.

F. NEUMARK lo define como "aquel principio -igualdad por la ley- en virtud del cual "las personas, en tanto estén sujetas a cualquier impuesto y se encuentren en iguales o parecidas condiciones relevantes a efectos tributarios han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al impuesto respectivo"<sup>(42)</sup>, y de donde se deriva como consecuencia lógica el principio de la desigualdad en el trato tributario de las personas que se encuentren en condiciones desiguales.

En este sentido "la exención se convierte en esta forma en una categoría de técnica legislativa, en un elemento que resulta imprescindible para el logro de la justicia en el establecimiento de los tributos. Tenemos así que la exención se instrumenta como una medida que adopta el legislador para evitar que la incidencia de los tributos sea tan uniforme que conduzca a idéntico trato para situaciones que, en coherencia con los principios generales del ordenamiento, merecen distinta valoración y, en consecuencia, distinto tratamiento"<sup>(43)</sup>.

"En conclusión, esta garantía de igualdad defiende a todo contribuyente que se siente objeto de un distingo discriminatorio y perjudicial, que no se funde en una diferente capacidad contributiva. De la misma manera, podrá invocarse que está violando el principio de igualdad si se estima que hay

---

42 F. NEUMARK, cit. por SALINAS ARRAMBIDE, Op. cit., pág. 95.

43 SALINAS, *Ibidem*, pág., 97.

diversidad de capacidades contributivas, no obstante lo cual, el tratamiento positivo es igual"<sup>(44)</sup>.

Entonces las exenciones evitan una extrema uniformidad en la aplicación del tributo y que con ello se obstaculice la efectiva aplicación del principio de igualdad en su sentido real o material.

#### 5. Principio de capacidad contributiva

"La capacidad contributiva es el límite material en cuanto al contenido de la norma tributaria, garantizando su justicia y razonabilidad"<sup>(45)</sup>.

Al señalarse que todos los individuos son iguales ante la ley, se extrae el principio de igualdad ante las cargas tributarias.

Por ello este principio característico del tributo, es el que a la vez constituye su fundamento o causa jurídica; ya que, es el medio por el cual un hecho de la vida es tomado por la ley como presupuesto de hecho de la obligación tributaria en cuanto es índice de riqueza.

D'ALBERGO define a la capacidad contributiva como "la medida en que los ciudadanos pueden soportar la carga tributaria teniendo en cuenta las respectivas situaciones personales"<sup>(46)</sup>. Se señalan sus elementos objetivo y subjetivo: la posesión de riqueza y las situaciones de los particulares.

---

44 VILLEGAS, Op. cit., pág. 205.  
45 Ibidem, pág. 195.  
46 SALINAS ARRAMBIDE, Op. cit., pág. 101.

El primero se manifiesta la simple posesión de un bien, o por las manifestaciones de riqueza, ya sea cuando se adquiere la riqueza, hay un aumento del patrimonio, o bien cuando se consume la misma en la etapa del gasto.

He aquí entonces que "la capacidad contributiva supone en el sujeto tributario la titularidad de un patrimonio o de una renta, aptos en cantidad y en calidad para hacer frente al pago del impuesto, una vez cubiertos los gastos vitales e ineludibles del sujeto"<sup>(47)</sup>.

Por tanto el tributo que le sea aplicado al contribuyente no puede exceder su capacidad contributiva, de lo contrario se atenta contra su propiedad en forma irrazonable.

De aquí surge el principio de la exención del mínimo vital, el cual es aquel mínimo de recursos económicos indispensables para afrontar las necesidades primarias y esenciales de existencia o subsistencia, y sobre los que el impuesto no deberá recaer.

Por ello es indispensable que todo tributo respete ese elemento esencial que es la exención del mínimo vital, puesto que la no posesión de una riqueza superior a lo estrictamente necesario para la existencia, o el consumo de bienes de primera necesidad, no demuestran índices de recursos, sino un estado de necesidad.

**C. JUSTIFICACION DE LA EXENCION**

De los conceptos que mencionamos en la primera parte de este capítulo se derivan las razones del beneficio otorgado por la exención, las cuales señalamos a continuación de forma breve.

**1. Razones de equidad**

"Razones de Equidad. La equidad significa tratar de forma igual a los iguales y de manera desigual a los desiguales ... (pero) existen personas cuyos ingresos equivalen al mínimo de subsistencia y para las cuales el tener que pagar tributos las colocaría en una posición de suma desigualdad en relación con el resto de los contribuyentes, ya que para ellas el tener que pagar algún impuesto les significaría el obtener un ingreso, en términos netos, inferior al mínimo de subsistencia"<sup>(4)</sup>.

Por lo que si manejamos el principio de capacidad contributiva, aquel que no es capaz de pagar un tributo y se le gravara su patrimonio, se le pondría en una situación totalmente desigual frente a los demás contribuyentes.

**2. Razones de conveniencia**

"Razones de Conveniencia. ... se ha eliminado de la regla general de causación a determinados organismos, instituciones y agrupaciones que, dado el papel que desempeñan dentro de la vida social, se ha considerado conveniente no sujetarlas a cargas tributarias..., se ha tomado en cuenta que por regla general,

---

48 ARRIJOA VIZCAINO, Op. cit., págs. 324 y 329.

se trata de organismos no lucrativos que llevan a cabo tareas de evidente beneficio colectivo que el Estado debe proteger y estimular..., a fin de darles oportunidad de destinar la totalidad de sus recursos al desarrollo de esas tareas que al propio gobierno le ha parecido conveniente fomentar"<sup>(49)</sup>.

Es decir, si se les gravara su patrimonio con algún tipo de contribución, se iría en detrimento de aquella actividad que desarrollan, en perjuicio de la misma y de la comunidad que hace uso de los servicios que presta, por no poder vertirlos entre aquellos de una manera adecuada, precisa y constante.

### 3. Razones de política económica

"Razones de Política Económica. ... la transformación de una economía tradicionalmente basada en la agricultura hacia etapas superiores del desarrollo industrial demanda una gran cantidad de esfuerzos, inversiones y sacrificios económicos. Por eso el gobierno mexicano, desde hace varios años, ha venido propiciando la creación de los llamados "paquetes de estímulos fiscales", encaminados a fomentar las actividades industriales mediante exenciones..."<sup>(50)</sup>.

Por lo que esta última justificación a sido en razón de promover y consolidar el desarrollo industrial del país, y en ocasiones se beneficia más a aquellas empresas extranjeras que vienen a invertir sus recursos en territorio nacional, explotando nuestras riquezas, a favor de la comunidad, lo cual nos limitamos a señalarlo como un mero comentario de nuestro estudio.

---

49 Idem. pág. 329.  
50 Ibidem. pág. 329.

**D. CLASIFICACION DE LAS EXENCIONES (TIPOS DE EXENCION)**

Las exenciones han sido clasificadas de acuerdo al aspecto espacial, material y cuantitativo en el cual se aplican las mismas.

Las exenciones pueden clasificarse en: nacionales, regionales, locales y de derecho internacional; objetivas y subjetivas; permanentes y transitorias; absolutas y relativas; constitucionales, económicas, distributivas y con fines sociales.

Las *nacionales* son aquellas provenientes del Congreso de la Unión y crean normas de exención sobre el territorio nacional dentro de las atribuciones otorgadas por la Constitución Federal.

Las *regionales* son aquellas donde el poder de establecer la exención es de las legislaturas de cada Estado, al tener poder tributario en la región de que se trate, con las limitantes establecidas en la Carta Magna.

Las *locales* son aquellas que se establecen para ser aplicadas en el municipio de que se trate, dentro de los límites que señala el ordenamiento jurídico que las establece.

Las *de derecho internacional* son aquellas que se aplican dentro y fuera del territorio nacional, de acuerdo con un tratado o convenio internacional o de acuerdo con las normas de Derecho Internacional.

Las *objetivas* son aquellas que se otorgan en atención a ciertas

cualidades y características del objeto que genera el gravamen, es decir, de la actividad económica que se desea beneficiar.

Las *subjetivas* son aquellas que se otorgan tomando en consideración la calidad o atributos de las personas beneficiadas.

"La ley considera conveniente que al tratarse de entidades no lucrativas y destinadas al fomento y a la atención de actividades socialmente necesarias, debe eximirseles de la regla general de causación"<sup>(51)</sup>.

Las *permanentes* son las que se conceden y subsisten hasta en tanto no se reforme la ley, es decir, se dan por un tiempo indefinido.

Las *transitorias* son las que se establecen en la ley, para que rijan por determinado lapso, el propio ordenamiento legal que los establece señala de antemano el tiempo durante el cual estarán en vigor.

Las *absolutas* son las que eximen al causante no sólo de la obligación principal, sino también de las accesorias.

Las *exenciones relativas* son las que eximen al causante de la obligación principal; pero no de las accesorias.

Las exenciones son siempre totales, no existen las exenciones parciales, pues esta figura supone el no pago del tributo, y no así el menor pago del mismo.

Al respecto es conveniente señalar la diferencia que hay entre las exenciones como tales, que son las que eximen del pago del tributo por lo especial del caso, y los subsidios, donde sólo se les exime a ciertas personas del pago de un porcentaje determinado de la contribución, más no de las obligaciones secundarias, circunstancia diferente.

La siguiente tesis ayuda a despejar algunas dudas al respecto.

REVOCACION DE RESOLUCIONES FISCALES. LOS SUBSIDIOS OTORGADOS BAJO CONDICION NO SON RESOLUCIONES FAVORABLES A LOS PARTICULARES. No puede sostenerse validamente que una determinación hacendaria que cancela un subsidio y requiere el pago total de un impuesto, es revocatoria de una anterior resolución favorable a un particular, en términos del artículo 94 del Código Fiscal de la Federación, si al otorgarse a la parte interesada determinado subsidio no se le libera en forma lisa y llana de la carga fiscal, sino que queda condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos. Por consiguiente, si el causante acepta incondicionalmente las obligaciones impuestas con el solo uso del subsidio y no comprueba haber cumplido con ellas, es incuestionable que la autoridad está facultada, sin necesidad de acudir al juicio fiscal, para dejar sin efecto el subsidio otorgado y exigir el cobro de los impuestos respectivos<sup>(52)</sup>.

De lo que se desprende que para dejar sin efectos un subsidio no se

necesita la derogación de una ley que lo establezca ya que se determinará principalmente por las condiciones individuales que posee la persona que se beneficiaba con dicho subsidio y que demuestra su carácter de menor importancia que las exenciones.

Por tanto, las exenciones absolutas no solamente representan para su beneficiario una eliminación total de las cargas económicas, sino también de las llamadas obligaciones fiscales secundarias, las exenciones relativas eximen del pago del tributo pero no de las obligaciones secundarias y los subsidios no eliminan totalmente la carga tributaria y tampoco suprimen las obligaciones fiscales secundarias.

Las *constitucionales*, como su nombre lo indica, son las concedidas expresamente por nuestra Carta Magna.

Las exenciones *económicas* son las que concede la ley para propiciar el desarrollo económico del país, es decir, las establecidas por razones de política económica.

Las *distributivas* son aquellas que se conceden con el fin de distribuir equitativamente las cargas fiscales.

Las exenciones establecidas con *finés sociales* son aquellas concedidas para ayudar a cierto grupo de actividades que se dedican a la difusión de la cultura, del arte, del deporte, etc.

## E. EJEMPLOS EN DISTINTAS LEYES FISCALES

Como ha quedado mencionado en párrafos anteriores, la exención es una figura jurídico-tributaria que se a manejado desde hace ya algún tiempo, siendo la misma Carta Magna uno de nuestros ordenamientos que la determinan, emanando así a las leyes secundarias, por lo que podemos encontrar diversos ejemplos de exenciones.

Por ejemplo las contenidas en la Constitución Federal de la República en los Artículo 123 fracción VIII, y 27 fracción XVII, último párrafo.

En este orden de ideas la fracción VIII del artículo 123 constitucional determina que el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

Quedando comprendida dicha exención dentro de la razón de equidad ya argumentada con anterioridad, ya que si se le gravara el salario mínimo a empleados que perciben esa cantidad, se le expone a encontrarse en un nivel muy por debajo del mínimo de subsistencia.

Por lo que aquí "la exención opera como un instituto jurídico por medio del cual se elude el peligro de que una extrema igualdad formal ante la ley tributaria venga a obstaculizar la efectiva aplicación del principio de igualdad en su sentido real o material"<sup>(53)</sup>.

Y el Artículo 27 fracción XVII último párrafo señala que las leyes

---

53 SALINAS ARRAMBIDE, Op. cit., pág. 98.

locales organizaran el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen alguno.

Lo cual nos pone en la misma circunstancia que el mencionado con anterioridad, ya que se trata de bienes que son indispensables para la subsistencia de sus poseedores, máxime aquí, que se trata del patrimonio familiar, siendo la familia la célula de la sociedad, por lo que se intenta conservar su integridad.

Otros ejemplos son encontrados en las leyes secundarias, ya sea emanadas del Congreso de la Unión o de la Legislaturas Locales, señalemos algunas de ellas determinadas en las leyes fiscales.

El Código Fiscal de la Federación señala exenciones que por la propia naturaleza de ciertos sujetos tiene que concederse, como son las otorgadas a la Federación que únicamente está obligada a pagar contribuciones cuando las leyes expresamente lo señalen.

Se concede exención a naciones extranjeras en caso de reciprocidad, no quedando comprendidas las entidades o agencias perteneciente a dichos estados y a las personas que de conformidad con las leyes no estén obligadas a pagar contribuciones.

Se les exenta a las personas morales dedicadas exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras al pago del impuesto sobre la renta, al igual que a las sociedades cooperativas, ejidos, comunidades,

colonias agrícolas y ganaderas, etc., claro que con ciertas restricciones (Art. 10-B de la Ley del Impuesto sobre la Renta).

Otros ejemplos son aquellos donde no se paga el impuesto sobre la renta por prestaciones distintas al salario que reciban los trabajadores del salario mínimo, cuando no excedan de dicha retribución, las prestaciones del seguro social que otorguen las instituciones públicas, en las rentas congeladas, la enajenación de casas-habitación, etc. (Art. 77, Ley del Impuesto Sobre la Renta).

Para reforzar la primer parte del párrafo anterior, el maestro Arrijoa Vizcaino señala: "Tradicionalmente la Legislación Mexicana ha declarado exentas de impuesto -principalmente en el ramo del Impuesto sobre la Renta- a todas aquellas personas que perciben el salario mínimo, ya que de no ser así, la carga tributaria implicaría que su ingreso real resultara inferior a lo que se considera como el mínimo de subsistencia"<sup>(54)</sup>.

En la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en el Artículo 32 se exime a los sujetos a los que se les es aplicada la tasa del 0% de cumplir obligaciones de carácter secundario en forma optativa

También se señalan como exenciones del impuesto al valor agregado la prestación de servicios prestados en forma gratuita, los de enseñanza que preste la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y sus organismos descentralizados, el transporte público terrestre de personas, etc. (Art. 15 L.I.V.A.); o bien, se exenta de dicho impuesto al uso o goce temporal de

inmuebles destinados o utilizados sólo a casa-habitación, fincas dedicadas a fines agrícolas o ganaderos, libros, periódicos y revistas (Art. 20 L.I.V.A.).

Y así tenemos ejemplos de ello en otras Leyes Fiscales. Son exenciones que comprenden a todos los que se encuentren en la misma situación, sin distinción.

### CAPÍTULO III

#### REFERENCIA HISTÓRICA, IMPORTANCIA Y OBJETO DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO

**SUMARIO.-** A. LA INDUSTRIA ELECTRICA EN LA ZONA CENTRAL DEL PAIS: 1. Antecedentes históricos; a. Generalidades; b. The Mexican Light and Power Company, Limited; c. Las Compañías Subsidiarias; 2. Antecedentes Mediatos; a. Inicio de adquisición de acciones por el Gobierno Federal; b. Mexicanización de la Industria Eléctrica; c. Nacionalización de la Industria Eléctrica; d. La Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus Asociadas; e. Disolución y liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus Asociadas; f. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica del 8 de diciembre de 1975; g. Convenio de Delimitación de Zonas y la resolución al respecto de la S.E.M.I.P.; 3. Antecedentes Inmediatos; a. Compromiso del Lic. Carlos Salinas de Gortari; b. Convenio del 14 de marzo de 1989; c. Fondo de Garantía para cubrir acciones; d. Reforma al Artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; e. Disolución de la Mexican Light and Power Company, Limited; f. Convenios de Asunción de Pasivos de 25 y 1° de febrero de 1993 y 1994 respectivamente; g. Luz y Fuerza del Centro; h. Convenio de Saneamiento Financiero del Organismo Descentralizado Luz y Fuerza del Centro. B. OBJETO E IMPORTANCIA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO: 1. Objeto 2. Importancia.

## CAPITULO III

## REFERENCIA HISTORICA, IMPORTANCIA Y OBJETO DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO

## A. LA INDUSTRIA ELECTRICA EN LA ZONA CENTRAL DEL PAIS

## 1. Antecedentes históricos

## a. Generalidades

A partir de 1890 en la zona central del país hubo un firme aumento en la demanda de energía eléctrica, por lo que se organizaron muchas pequeñas empresas privadas para la generación de ese fluido, que posteriormente fueron absorbidas o fusionadas por The Mexican Light and Power Company, Limited (en adelante "Mex Light"), en las que se encontraban:

i) The Mexican Electric Works, Limited, Compañía Inglesa, que operaba en la Ciudad de México, y vendía la energía generada en la propia Ciudad; y

ii) La Compañía Eléctrica Robert, S.A., tenía a su cargo líneas de transmisión y subestaciones instaladas en Mixcoac, San Angel, Tlalpan y Coyoacan, D. F., por lo que suministraba a dichos lugares la energía eléctrica que generaba.

b. The Mexican Light and Power Company, Limited.

Al descubrirse las caídas de agua del río "Necaxa" se organizó una compañía llamada "Société du Necaxa", la que iniciaría obras hidráulicas de

Capítulo III Referencia Histórica, Importancia y Objeto de Luz y Fuerza del Centro  
generación. Posteriormente se promovió la creación de The Mexican Light and Power  
Company, Limited, como cesionaria de aquella.

En 1902 el Secretario de Estado de Canadá constituyó a "The Mexican Light and Power Company, Limited", con todos los derechos y facultades otorgados por la Ley Sobre Compañías del Canadá de 1902. La compañía quedó autorizada para que, con sujeción a las leyes en vigor en la República Mexicana, pudiera dedicarse al negocio de generación, distribución y venta de energía eléctrica.

Cumplidos los requisitos establecidos por el Código de Comercio para operar en la República Mexicana, "Mex Light", en calidad de cesionaria de la Société du Necaxa, el 24 de marzo de 1903 firmo el contrato-concesión con la Secretaria de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria, para el aprovechamiento como fuerza motriz de las aguas de varios ríos en el Distrito de Huauchinango, Puebla, reformado por el de 2 de mayo de 1906 que le dio derechos para generar energía eléctrica en dicho Estado, Distritos de Huauchinango y Zacatlán, a la cual se le fijó una duración de noventa y nueve años.

c. Las Compañías Subsidiarias.

En fecha 26 de junio de 1905, el Secretario de Estado del Canadá, constituyó una persona civil colectiva bajo la denominación de "The Mexican Electric Light Company, Limited", teniendo como finalidad generar, transmitir y distribuir energía eléctrica en la Ciudad de México fundamentalmente.

Esta compañía cumplió con los requisitos de la legislación mexicana

Capítulo III Referencia Histórica, Importancia y Objeto de Luz y Fuerza del Centro  
para poder operar en la República y adquirió el derecho de operar en el Distrito de Cuautitlán, Estado de México, como sucesora de los derechos de la Compañía Explotadora de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso, S.A.<sup>(55)</sup>.

Asimismo adquirió los derechos del contrato-concesión celebrado con el Distrito Federal por The Mexican Gas and Electric Light Company, Limited, con fecha 12 de septiembre de 1900, las propiedades de esta Compañía y de la concesión aprobada el 24 de mayo de 1898 por las autoridades de esta Ciudad en favor de la Compañía citada en el párrafo anterior.

La "Mex Light" y The Mexican Electric Light Company, Limited, convinieron en conglomerar en éste diversas concesiones que había otorgado el Ayuntamiento de la Ciudad de México y de las cuales eran titulares, por cuya virtud adquirieron el derecho para poder generar, transmitir, distribuir y vender energía eléctrica en el Distrito Federal.

Los bienes y concesiones de la Compañía Eléctrica Irrigadora en el Estado de Hidalgo, S.A., fueron aportados a la Compañía Irrigadora y de Luz y Fuerza del Estado de Hidalgo, S.A., cuya escritura constitutiva se otorgo el 13 de mayo de 1910<sup>(56)</sup>, y según protocolización del acta de la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas de 27 de septiembre de 1910 esta Sociedad se denominó Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A.

En fecha 24 de junio de 1921 se constituyó la Compañía Mexicana Hidroeléctrica y de Terrenos, S.A.. La formación de esta Sociedad tuvo por objeto

---

55      Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de noviembre de 1906.

56      Escritura 4963, otorgada ante el Notario Público N° 25 del D. F., 13 de mayo de 1910.

el que, siendo mexicana, pudiera adquirir concesiones, dada la prohibición, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución de 1917, para que las empresas extranjeras las tuvieran y, por lo tanto, que la "Mex Light" pudiera hacer uso de las aguas que le estaban vedadas; y además, el poder adquirir bienes inmuebles que las sociedades extranjeras tenían prohibido adquirir en propiedad.

Por esta época la "Mex Light" adquirió el control de la Compañía Hidroeléctrica del Río de la Alameda, S.A., la que tenía la concesión para el aprovechamiento de las aguas, como energía hidráulica, del río de la Alameda, en el Distrito de Tenancingo, Estado de México. Los bienes de esta empresa fueron adquiridos por la Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A. que se constituyó según escritura de 5 de abril de 1924.

Por escritura de fecha 26 de octubre de 1922 se formó la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S.A. con el objeto de llevar a cabo el desarrollo de Valle de Bravo para lo cual se otorgo la concesión para utilizar las aguas de su río en el Distrito de Valle de Bravo, Estado de México<sup>(37)</sup>. El 5 de octubre de 1926 tuvo concesión para generar energía eléctrica desde un lugar denominado Tepuxtepec.

El 24 de septiembre de 1924 se constituyo la L. M. Guibara, Sucesores, Sociedad en Comandita, con objeto de suplir la incapacidad legal de "Mex Light" para adquirir tierras, de acuerdo con la Constitución, y que las otras subsidiarias tampoco podían complementar. Por tanto esta Compañía fue la propietaria de los terrenos en los que "Mex Light" estableció instalaciones, con posterioridad a la fecha de la construcción de Guibara.

Capítulo III Referencia Histórica, Importancia y Objeto de Luz y Fuerza del Centro

En junio de 1928 la "Mex Light" adquirió a la Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., quien tenía varias concesiones: para el uso y aprovechamiento como fuerza motriz de las aguas del río San Simónito, Estado de México; para el uso de las aguas de San Pedro Zictepec en la caída de San Simónito, Estado de México; y para utilizar las aguas del río Verde en el punto llamado Junta de Temascaltepec.

Por escritura 25740 del 4 de octubre de 1954 se hace constar que la denominación correcta que usará "The Mexican Light and Power Company, Limited", para el futuro será el de "Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A."<sup>(18)</sup>.

2. Antecedentes mediatos

a. Inicio de adquisición de acciones por el Gobierno Federal

Como un importante paso para la integración económica del país y para evitar que un servicio público tan importante, como lo es el suministro de energía eléctrica, fuese prestado por compañías extranjeras, el Gobierno de México consideró necesaria la mexicanización de la industria eléctrica, pues con ella se daría a este servicio público un sentido social al tratar de llevar los beneficios de la electricidad al mayor número de mexicanos en el menor tiempo posible y sin propósito de lucro, sino de servicio.

A principios de 1960, además del Organismo Descentralizado "Comisión Federal de Electricidad", existían numerosas empresas privadas, pero fundamentalmente dos grupos de ellas de propiedad extranjera, que eran la American and Foreign Power Company, Limited y The Mexican Light and Power

Company, Limited.

El Gobierno de México, a través de Nacional Financiera, S.A., adquirió los activos de American and Foreign Power Company, Limited, y con ello tomó a su cargo mediante la Comisión Federal de Electricidad, el servicio público que prestaban las numerosas compañías controladas por dicha negociación extranjera.

El día 1° de septiembre de 1960 el Señor Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, informó al pueblo de México su patriótica decisión de adquirir las empresas que prestaban servicio público eléctrico en la zona central del país y que formaban el grupo controlado por "Mex Light".

Ya previamente el Gobierno Mexicano había adquirido en la Bolsa, a través de diversas instituciones nacionales de crédito, la mayoría de las acciones de "Mex Light", a precios muy inferiores a su valor en libras.

Las compras de acciones se centralizaron a través del Banco de México, S.A., quien designo agentes para realizar la operación.

El Gobierno de México dentro de las normas de la más estricta justicia y absoluta ética comercial, llevó a cabo una de las negociaciones comerciales más importantes y brillantes de nuestra historia económica y se convirtió en accionista mayoritario de la Compañía Canadiense The Mexican Light and Power Company, Limited, que hasta entonces había venido operando en México directamente y a través de compañías subsidiarias cuyas acciones le pertenecían en su totalidad.

En enero de 1961 la Compañía hizo arreglos con el Banco de Comercio, S.A. para la compra de acciones de "Mex Light". Las acciones adquiridas en esta forma fueron vendidas por la Compañía a Nacional Financiera, S.A., arrojando una utilidad a la Compañía de casi diez millones de pesos, misma que se empleó en inversiones necesarias para la mejor prestación del servicio público.

Al año de 1964 el Gobierno de México, era propietario de casi todas las acciones que integraban el capital social de The Mexican Light and Power Company, Limited, y debido al completo control de esta empresa canadiense era ya propietario de las empresas subsidiarias de la misma que operaban en México.

b. **Mexicanización de la Industria Eléctrica**

El día 26 de septiembre de 1960 se celebró una Asamblea General de Accionistas de The Mexican Light and Power Company, Limited, en la Ciudad de Toronto, Canadá, en la que quedó designado el nuevo Consejo de Administración formado por mexicanos.

Al siguiente día se celebró en la Ciudad de México, D. F., la primera sesión del Consejo de Administración de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A. y se tomó posesión efectiva de los bienes de las Compañías adquiridas.

A partir de esa fecha la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., fue administrada por un consejo designado por el Gobierno Federal.

c. Nacionalización de la Industria Eléctrica.

El día 23 de diciembre de 1960 se adicionó el 6° párrafo del artículo 27 constitucional, reservando exclusivamente a la Nación las actividades de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, estableciéndose que en esta materia no se otorgarían concesiones a los particulares, correspondiendo a la Nación el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines y quedando sujetas las concesiones otorgadas con anterioridad a dicha fecha, a las normas que determinase la Ley reglamentaria respectiva<sup>(59)</sup>.

En ese momento queda consumada jurídicamente la Nacionalización de la Industria Eléctrica.

d. La Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus Asociadas

Por acuerdo presidencial del 14 de agosto de 1963 se autorizó a la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A. y sus Filiales (L. M. Guibara Sucesores, S. en C. y Compañía Mexicana Hidroeléctrica y de Terrenos, S.A.), para enajenar a la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S.A. que cambiaría su denominación por la de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y a ésta para adquirir de aquella la totalidad de los bienes y derechos de cualquier índole que integraran el patrimonio de las tres primeras<sup>(60)</sup>.

---

59 Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1960.  
60 D. O. F., 30 de agosto de 1963.

Por acuerdo del 20 de septiembre de 1972 se autorizó a las compañías: de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A.; de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A.; y Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., para que mediante las operaciones y los títulos legales adecuados se fusionasen a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (y pasar a ser sus subsidiarias)<sup>(61)</sup>.

**e. Disolución y liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus Asociadas**

Por acuerdo Presidencial del 13 de diciembre de 1974, se autorizó a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y a sus subsidiarias a realizar todos los actos necesarios para su disolución y liquidación, y a la Comisión Federal de Electricidad, para adquirir de aquellas, la totalidad de los bienes y derechos de cualquier índole que integraran su patrimonio<sup>(62)</sup>, acordándose su disolución anticipada y su liquidación los días 2 y 3 de enero de 1975.

**f. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica del 8 de diciembre de 1975**

El 8 de diciembre de 1975 se abrogó la Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938, promulgándose una nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica cuyo artículo cuarto transitorio, a partir del 23 de diciembre de 1975, deja sin efectos todas las concesiones otorgadas para la prestación de dicho servicio, estableciendo que las empresas concesionarias, estarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser

---

61 D. G. F., 27 de diciembre de 1972.

62 D. G. F., 16 de diciembre de 1974.

totalmente liquidadas<sup>(63)</sup>.

- g. Convenio de Delimitación de Zonas y la Resolución al Respecto de la S.E.M.I.P.

El 15 de mayo de 1985 el S.U.T.E.R.M. y el S.M.E., con la concurrencia de la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y Asociadas (en liquidación), ante la presencia del Ejecutivo de la Unión y de los titulares de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y del Trabajo y Previsión Social, celebraron un Convenio a fin de delimitar la "Zona" que correspondería como lugar de trabajo a los miembros del S.M.E., lo anterior para evitar en la zona de concurrencia (central del país) eventuales conflictos intergremiales.

Así mismo convinieron en someter a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal el acuerdo sobre la delimitación de sus lugares de trabajo, en los términos del Artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Por Diario Oficial del 28 de mayo de 1985 se publica la resolución que precisa los servicios de energía eléctrica que corresponde prestar a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus Asociadas (en liquidación), sin perjuicio de que la Comisión Federal de Electricidad tenga a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica en todo el territorio nacional, inclusive dentro de la "Zona" de las Compañías.

**3. Antecedentes inmediatos****a. Compromiso del Lic. Carlos Salinas de Gortari**

A mediados del mes de febrero de 1988, en su campaña electoral por el Estado de Puebla, el entonces candidato a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, formuló una trascendente promesa en el sentido de que "Bajo ninguna circunstancia se atentará contra la existencia del S.M.E., no seré el Presidente de la República que atente contra la libertad y la independencia de un sindicato revolucionario", ofreciendo terminar con 15 años de indefinición que enmarcan la situación jurídica de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., (en liquidación)<sup>(64)</sup>.

**b. Convenio del 14 de marzo de 1989**

El 14 de marzo de 1989 la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus Asociadas (en liquidación) y el S.M.E. celebraron un convenio con la participación de la Secretaría de Previsión Social y Energía, Minas e Industria Paraestatal, la cual se comprometió a promover ante el Ejecutivo Federal una iniciativa a efecto de someter ante el Congreso de la Unión, la modificación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que estableciera el marco jurídico que posibilite la constitución de un Organismo Descentralizado con personalidad jurídica, denominación y patrimonio propios, cuya finalidad sea el suministro del servicio público de energía eléctrica en la zona centro del país, que hasta entonces había sido atendida por la citada compañía y sus subsidiarias.

c. Fondo de Garantía para cubrir acciones

En junio de 1989 la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., (en liquidación), con apoyo de la Comisión Federal de Electricidad, inició gestiones ante el gobierno de Canadá para que se autorizara un fondo de garantía ante el Banco de Canadá, que permitiera recuperar las acciones de la "Mex Light", que se encontraban sin reclamación conocida.

En tal virtud se promovió ante los tribunales de aquel país, una solicitud de la liquidación de los accionistas de "Mex Light". Esta promoción fue autorizada y en septiembre de 1991 se efectuó la liquidación de acciones por cuenta de Comisión Federal de Electricidad.

d. Reforma al Artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

El 21 de diciembre de 1989 se reformó el Artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, estableciéndose que concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus Asociadas, el Ejecutivo Federal dispondría la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, mismo que tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías<sup>(41)</sup>.

e. Disolución de la Mexican Light and Power Company, Limited

Con fecha 5 de noviembre de 1992 la Corte de Justicia de Ontario, dentro del Expediente No. RE1587/89, relevó a la firma profesional Deloitte and Touche, Inc., como liquidadora de "Mex Light", debiendo la propia firma en forma provisional, retener los archivos y documentos de la liquidación durante cinco años, y decretó su disolución, como consecuencia de su previa liquidación.

f. Convenios de Asunción de Pasivos de 25 y 1° de febrero de 1993 y 1994 respectivamente

El 23 de febrero de 1993 el Gobierno Federal y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus Asociadas, con la comparecencia de la Comisión Federal de Electricidad, celebraron un Convenio de Asunción de Pasivos, mediante el cual el Gobierno Federal se comprometía a asumir los pasivos que tenía la primera con Comisión Federal de Electricidad, y a formalizar la constitución del organismo referido en el decreto del 21 de diciembre de 1989, al término de dos años y medio.

El 1° de febrero de 1994 el Gobierno Federal por una parte y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A., y Asociadas, por la otra, celebraron un Convenio de Asunción de Pasivos modificador del relatado en el párrafo que antecede, por medio del cual la Comisión Federal de Electricidad transmitió en favor del Gobierno Federal las acciones de aquélla que tenía en su poder.

Asimismo se ratifica la decisión del Gobierno Federal de asumir los pasivos que la compañía tenía con la Comisión Federal de Electricidad, quedando

condicionado a un nuevo Convenio de Saneamiento Financiero y a la aprobación de la Junta de Gobierno de Comisión Federal de Electricidad (requisitos que fueron complementados oportunamente).

g. Luz y Fuerza del Centro

Por decreto del 8 de febrero de 1994 el Ejecutivo Federal crea al Organismo Descentralizado Luz y Fuerza del Centro con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objeto de prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A., y sus Asociadas.

En dicho decreto se establece, entre otros, que la actividad del organismo que se crea "se sujetará a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a su Reglamento", así como mismo "las menciones a la Comisión Federal de Electricidad, consignadas en los ordenamientos citados..., se entenderán referidas ... al organismo que se constituye", salvo las reservadas en el ámbito nacional a la Comisión Federal de Electricidad, al igual que "los bienes, derechos y obligaciones de las compañías a que se refiere el considerando tercero de este decreto se integrarán al patrimonio del organismo que se crea"<sup>(66)</sup>.

h. Convenio de Saneamiento Financiero del Organismo Descentralizado Luz y Fuerza del Centro

El 11 de mayo de 1994 el Gobierno Federal y Luz y Fuerza del Centro, con la comparecencia de la Comisión Federal de Electricidad, celebran Convenio

---

66 D. O. F., 9 de febrero de 1994.

para el Saneamiento Financiero del nuevo organismo, por lo que se estableció que el Gobierno Federal sea subrogado en los derechos que con el carácter de acreedor correspondieran a Comisión Federal de Electricidad en cuanto al pasivo contraído por la compañía liquidada en favor de dicha Comisión, así como que el propio Gobierno Federal apoyará a Luz y Fuerza del Centro con recursos adicionales en 1994 para inversión en modernización productiva y administrativa por la cantidad de N\$50'000,000.00.

#### **B. OBJETO E IMPORTANCIA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO**

La parte referida al objeto que deben de realizar los organismos públicos descentralizados, es un aspecto de cierta importancia, ya que en él puede apreciarse si tal fin es propio de ser encomendado a la Administración Pública por la trascendencia que éste pueda revestir en cuanto área estratégica o prioritaria, y por lo que significa la misma al respecto de su aplicación en el ámbito social.

##### **1. Objeto**

En cuanto a la constitución y objeto de los Organismos Públicos Descentralizados, podemos hacer referencia a lo señalado en los Artículos 14 y 15 fracción III de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su parte conducente.

Nos señala que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: la realización de las actividades correspondientes a

las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; etc. (Art. 14)

En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de los organismos descentralizados se establecerán, entre otros elementos: El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de la propia ley. (Art. 15)

Es por lo que el artículo 2° del Decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro, apegándose a lo establecido en un ordenamiento jerárquico superior, hace mención al objeto que por ley le corresponde realizar al organismo que se constituye, mencionando que:

"Luz y Fuerza del Centro tiene como objeto prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de las compañías a que se refiere el considerando tercero del presente decreto, conforme a lo dispuesto en la resolución de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 1985..."

En el mismo aspecto que se menciona, el decreto en comento refiere en su artículo 11 lo siguiente:

"En todo aquello que resulte aplicable, la actividad del organismo que se crea, se sujetará a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a su Reglamento, debiendo observar las disposiciones que en relación con el servicio público de energía eléctrica a su cargo, dicte la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Hoy Secretaría de Energía).

"Las menciones a la Comisión Federal de Electricidad, consignadas en los ordenamientos citados en el párrafo que antecede, se entenderán referidas, en lo conducente, al organismo que se constituye, reservándose a dicha Comisión las funciones que en el ámbito nacional le asignan los artículos 9°, 20 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y las disposiciones de su Reglamento, así como aquellas que por su naturaleza le corresponden en forma exclusiva..."

Por lo tanto, le corresponde a Luz y Fuerza del Centro realizar, en la Zona Central del país: La planeación del sistema eléctrico nacional (en el ámbito de su competencia); la generación, conducción, transformación, distribución, y venta de energía eléctrica, y; la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional (Art. 4° de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica).

Y ya en lo que se refiere a cada uno de los objetos a que aluden los artículos que han quedado mencionados, podemos definir sus elementos de la siguiente manera:

**Sistema Eléctrico Nacional:** El conjunto de instalaciones destinadas a la generación, transmisión, transformación, subtransmisión, distribución y venta de energía eléctrica de servicio público en toda la República, estén o no interconectadas;

**Generación:** La producción de energía eléctrica a partir de fuentes primarias de energía, utilizando los sistemas y equipos correspondientes;

**Transformación:** La modificación de las características de la tensión y de la corriente eléctrica, para adecuarlas a las necesidades de transmisión y distribución de energía eléctrica;

**Distribución:** La conducción de energía eléctrica desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios;

**Mantenimiento:** El conjunto de actividades para conservar las obras e instalaciones en adecuado estado de funcionamiento para la prestación del servicio público;

**Transmisión:** La conducción de energía eléctrica desde las plantas de generación hasta los puntos de entrega para su distribución;

**Operación:** El conjunto de actividades a cargo del suministrador para generar, transmitir, transformar y distribuir energía eléctrica, así como las de controlar y proteger el sistema eléctrico nacional;

**Suministrador:** Luz y Fuerza del Centro (Artículo 11 del Decreto del 8 de febrero de 1994, D.O.F. publicado el 9 de febrero de 1994);

**Suministro:** El conjunto de actos y trabajos necesarios para proporcionar energía eléctrica a cada usuario;

**Usuario:** Persona física o moral que hace uso de la energía eléctrica proporcionada por el suministrador, previo contrato celebrado entre las partes.

Venta de Energía Eléctrica: Es el acto por el que se permite que el usuario, realice el empleo de energía eléctrica proporcionada por el suministrador, mediante el pago de la tarifa establecida por la autoridad competente.

Esto es en síntesis el objeto que en forma determinada le corresponde realizar a Luz y Fuerza del Centro, y de acuerdo al tema central del presente estudio, necesita la utilización de inmuebles dentro de su rango de acción para cumplir con su fin.

## 2. Importancia

En relación a la importancia que tiene esta Institución en el nivel económico del país, ya lo mencionó el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, en el considerando segundo del decreto por el cual se crea el Organismo Descentralizado Luz y Fuerza del Centro, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de febrero de 1994 que a la letra dice:

"Que la prestación del servicio público de energía eléctrica, uno de los más importantes instrumentos con que cuenta nuestro país para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social que se ha trazado, es considerada por el Estado Mexicano como una de las actividades estratégicas que deben mantenerse bajo el dominio de la Nación;..."

De lo que podemos determinar de una manera sencilla la trascendencia que tiene Luz y Fuerza del Centro como la Institución que presta el Servicio Público de Energía Eléctrica en la Zona Central del País, ya que maneja un área

prioritaria y estratégica del Estado, tendiente al servicio público de energía eléctrica, sin fines de lucro, y sí en cambio, con la intención de dar mejor calidad en los aspectos correspondientes al suministro del fluido eléctrico prestado a los usuarios del servicio.

Por lo que podemos concluir este capítulo diciendo que a partir del compromiso del Presidente Carlos Salinas de Gortari en su campaña por Puebla, cambió radicalmente la intención gubernamental tendiente a la integración de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A., y sus Asociadas a la Comisión Federal de Electricidad (claramente definida en el desarrollo de los antecedentes mediatos), por la voluntad política para consolidar un Organismo Descentralizado financieramente sano, con patrimonio propio y personalidad jurídica y con el mismo objeto específico que el de la Comisión, exclusivamente limitado en forma geográfica, para prestar el servicio público de energía eléctrica.

---

#### CAPITULO IV

#### LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS: NATURALEZA JURIDICA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO

SUMARIO.- A. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: 1. Formas de organización administrativa; Concepto; a. Centralización administrativa; b. Desconcentración administrativa; c. Descentralización administrativa; i. Características de los organismos descentralizados; ii. Importancia de la descentralización; iii. Ventajas e inconvenientes; iv. Control del Ejecutivo Federal sobre las Entidades Paraestatales. B. NATURALEZA JURIDICA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO; 1. Decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro; 2. Luz y Fuerza del Centro: Organismo Descentralizado.

## CAPITULO IV

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS; NATURALEZA JURIDICA DE  
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.

## A. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

## 1. Formas de organización administrativa; Concepto

VILLEGAS BASAVILBASO define a la organización administrativa de la siguiente manera: "La Organización Administrativa es el conjunto de reglas que determinan la competencia de los instrumentos y órganos del Estado, y sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, sus formas de actuar, como debe de controlarse su situación, como deben coordinarse en interés de la Unidad del Estado"<sup>(67)</sup>.

Por lo que es de manifestar la importancia que reviste una organización administrativa bien delineada, donde el gobierno podrá prestar los servicios públicos mejor, a un menor costo y al mayor número de habitantes que requieren de ellos.

La Organización Administrativa tiene por objeto, pues, combinar en la mejor forma posible los entes de la administración, buscando un control entre ellos, para hacer más eficaces los servicios y menos oneroso su sostenimiento; requiriéndose para ello de elementos humanos y medios adecuados.

De lo anterior se desprende que la Administración Pública es la forma

en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr la unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

En nuestro sistema las formas de organización administrativa típicas son: la centralizada y la paraestatal, referidas ambas a la materia federal y señaladas en el Artículo 90 de la Constitución.

El régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se pueden reducir a las dos formas siguientes:

a.- El régimen de centralización administrativa propiamente dicha que se da cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración pública.

b.- El régimen de centralización administrativa con desconcentración, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración.

**a. Centralización administrativa**

Centralizar en un sentido gramatical significa "reunir toda la actividad en el Gobierno supremo". Se centraliza cuando se concentran o se reúnen

las potestades políticas en uno o más órganos.

La Administración Pública Federal Centralizada tiene como objeto el satisfacer la demanda del pueblo y brindar más y mejores bienes y servicios, todo ello para satisfacer el interés público que en última instancia el Estado debe cumplir.

Este compromiso lo deben llevar a cabo las unidades de la administración pública, que son aquel conjunto de elementos personales y materiales para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo y desde el punto de vista orgánico, depende de éste.

Otras de las características que distinguen a la organización administrativa central es que los órganos que la conforman son creados necesariamente a través de una ley, en el caso concreto se trata de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual se ajusta a las necesidades y prioridades contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al igual que su creación, su extinción debe hacerse mediante una ley, en sentido material y formal, por lo que debe hacerse a través de una "norma de carácter general, abstracto y obligatorio, expedida por el Poder Legislativo de acuerdo al procedimiento que para tal efecto señala la Constitución"<sup>(68)</sup>.

Los órganos administrativos centrales carecen de personalidad jurídica propia, en sus actuaciones jurídicas participan de la personalidad única

Capítulo IV Los Organismos Descentralizados: Naturaleza Jurídica de Luz y Fuerza del Centro  
del Estado Federal.

Por otro lado, dichos órganos carecen de patrimonio propio, ya que están supeditadas a las partidas presupuestales, en cuanto al destino del gasto público, y como ya quedo dicho, a las prioridades y necesidades en que se encuentre ubicado el país.

Por lo que la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulandose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La jerarquía es un vínculo que liga a las unidades que integran toda organización, colocando a una respecto de otras en una relación de dependencia, que les da estabilidad y cohesión.

La relación de jerarquía contiene varios poderes o facultades que permiten mantener la unidad de los órganos superiores con los inferiores. Estos poderes son:

a). Poder de nombramiento

Consiste en la concentración de facultades para hacer la designación de los funcionarios o empleados de los órganos inferiores.

b). Poder de decisión

Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.

c). Poder de mando

Consiste en la facultad de los órganos superiores para dar ordenes o instrucciones a los inferiores, a través de oficios, circulares, acuerdos, etc. Este poder se ejerce a fin de fijar los lineamientos que se deben seguir para el ejercicio de las atribuciones.

d). Poder de vigilancia

Es la facultad que tienen los órganos superiores para fiscalizar la actuación de los inferiores y la obligación de éstos para proporcionar informes de sus actividades con cierta regularidad. A través del ejercicio de este poder se pretende garantizar la debida realización de la función administrativa, así como la conducta correcta de los servidores públicos a todos los niveles.

e). Poder disciplinario

Consiste en la facultad del superior jerárquico para sancionar a los inferiores, por el quebranto a las obligaciones que le impone la función pública y que afecten intereses de los particulares o del propio Estado. En nuestro país, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos constituye el ordenamiento jurídico que establece el poder disciplinario.

f). Poder de revisión

Es la facultad que tiene el superior jerárquico para revisar los actos realizados por el inferior, a fin de aprobarlos, suspenderlos, modificarlos o revocarlos.

Dicha facultad la ejerce el órgano superior por oficio o a petición de un particular que esté considerando que se le ha transgredido un derecho.

g). Poder para resolver conflicto de competencia

Como entre los órganos inferiores pueden surgir conflictos de competencia, ya sea porque alguno se considere facultado para conocer de un asunto determinado que el otro estima que a él le corresponde, o bien, porque ninguno considere tener la atribución para conocerlo<sup>(69)</sup>.

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que será el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, quien decidirá a que dependencia le corresponde el despacho de determinado asunto.

b. Desconcentración administrativa

El eje en torno del cual gira el problema de la desconcentración, es la medida y el modo en que la autoridad central se desprenda de atribuciones o poderes en beneficio de órganos, por razón lógica, históricamente centralizados.

"SAYAGUEZ LAZO la califica como una etapa en el proceso de descentralización y la caracteriza como un descenso limitado de poderes de administración, cualquiera que sea la intensidad del contralor sobre dichos poderes, ya que el órgano continua centralizado; en otra parte de su obra expresa que este proceso de desplazamiento de poderes es de origen legal y de intensidad variable"<sup>(70)</sup>.

Se le atribuyen facultades de decisión a algunos órganos de la Administración que a pesar de recibir estas facultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

Los órganos sujetos a este régimen participan de las siguientes características:

- a). Orgánicamente dependen del titular del órgano central al cual están adscritas.
- b). No tienen patrimonio propio.
- c). Se presenta la Autonomía Técnica.
- d). Se les otorga una Competencia en Forma Absoluta y Exclusiva.
- e). Esta competencia se ejercita dentro de un Ámbito Territorial determinado. (Esto sólo se refiere a la Desconcentración Periférica).

---

70 SAYAGUEZ LAZO, cit. por CHAVEZ PEREZ, Op. cit., pág. 34.

- f). El órgano desconcentrado es creado por una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado y por ende sus formas de extinción son las mismas que se han apuntado.
- g). Tampoco tienen personalidad jurídica propia, ya que participan de la personalidad única del Estado.

En forma específica, Gabino Praga señala que: "La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente"<sup>(71)</sup>.

Por otro lado, Sayaguez Lazo nos indica que "Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación"<sup>(72)</sup>.

#### c. Descentralización administrativa

Es una forma de organización administrativa para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general, a través de organismos creados especialmente para ello dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.

---

71 PRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 32a. ed., Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 165.

72 SAYAGUEZ LAZO, Enrique, cit. por SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 15a. ed., Editorial Porrúa, México, 1994.

Se ha pretendido que es característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica y de un patrimonio propios de los órganos descentralizados.

El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos; el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica, o el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

Para HAURIUO "la descentralización es el resultado de la realización del Estado contra la tendencia centralizadora del gobierno; es un régimen de carácter democrático y contrapeso natural de la Centralización que es autoritaria. Es por medio de estos dos principios que el Estado conserva el necesario equilibrio<sup>(73)</sup>.

El maestro Serra Rojas define: "La descentralización administrativa es la técnica de la organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa"<sup>(74)</sup>.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como organismos descentralizados a las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que

---

73 HAURIUO, cit. por PAREJA H., Cursos de Derecho Administrativo", Bogotá, pág. 212.

74 SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, TOMO I, 1a. ed., 1959, Editorial Porrúa, S.A. México 1992, pág. 500.

Como características de estos órganos de gobierno tenemos una autonomía orgánica y la desaparición propiamente de la relación jerárquica, pero existiendo claro lo que se llama contralor administrativo o tutela por parte del poder central para mantener la unidad política y administrativa que en el propio Estado es indispensable.

Elementos comunes en el régimen de administración directa son los que a continuación exponemos:

i. Características de los organismos descentralizados

Tomando en cuenta que se trata de personas jurídico-colectivas de derecho público, más que personas morales, tienen las siguientes:

a). Forma de Creación

Son creadas por un acto legislativo ya sea del Congreso de la Unión o bien por decreto del Ejecutivo, y es a partir de que entra en vigor el acto que los crea surge su personalidad jurídica sin necesidad de ningún otro procedimiento.

b). Régimen Jurídico

Tiene régimen jurídico propio que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo

constituye lo que podríamos llamar su ley orgánica que como se señaló puede ser una ley o un decreto, ya que materialmente crea una situación jurídica general.

La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público como por normas de derecho privado.

c). Personalidad Jurídica

Tienen personalidad jurídica propia que les otorga el acto creador.

Los organismos descentralizados son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público.

Antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales, es decir, al contrario de las otras personas jurídico-colectivas, en las que el grupo de personas físicas los organiza y los dota de patrimonio, en los organismos descentralizados su creación se decide por vía de autoridad y es después de expedida su ley orgánica que se conjunta el elemento personal y el patrimonial.

d). Denominación

La denominación es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado que distingue y que le da el carácter de organismos descentralizados de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y más aún internacionales.

La denominación en los organismos descentralizados equivale a lo que en la persona física es el nombre y siempre está prevista en el acto de creación.

En ocasiones la costumbre y la práctica, así como el uso y posiblemente derivados de la extensión tan grande de algunas denominaciones en los organismos descentralizados, se utilizan siglas.

e). La Cede de las Oficinas y Dependencias

Es el lugar, ciudad, calle y número donde residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial los lugares donde actúan los organismos descentralizados.

f). Estructura Interna

Tienen órganos de dirección, administración y representación, es decir, cuentan con una estructura administrativa interna, porque hay un director, subdirector, jefes, etc.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que esté destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores a todos los niveles jerárquicos y también de directores y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

g). Patrimonio Propio

Cuentan con patrimonio propio como consecuencia de tener personalidad jurídica propia el cual es el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que existen bienes que pueden ser del dominio público, como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio y que por disposición de la ley se les considera así, de conformidad con el artículo 34, fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales.

Pueden también contar con bienes de dominio directo como son los lugares donde tienen ubicadas sus instalaciones, de ahí que en ambos casos el régimen de dominio público impone y establece que son inalienables e imprescriptibles, esos bienes se regulan, por tanto, por normas de derecho público.

Forma también parte del patrimonio de los organismos descentralizados un conjunto de bienes y derechos que están sujetos al dominio o al régimen de derecho privado y de los que pueden disponer libremente.

Pueden también estar formados en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destina la Administración Central.

Por último dentro de su patrimonio se encuentran los ingresos propios del organismo derivado o derivados del ejercicio de su actividad, o sea, lo que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce respectivamente.

h). Objeto

El objeto de los organismos descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa. En tanto como personas morales, su objeto es producir, vender, operar o explotar bienes o servicios, según sea el caso.

El objeto es muy variable, ya que está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se toman en cuenta en el momento de creación del organismo. En términos generales pueden abarcar:

aa. La organización de actividades que corresponden al Estado.

bb. La prestación de servicios públicos.

cc. La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.

dd. La prestación de servicios administrativos.

ee. La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales o con organizaciones internacionales de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales.

ff. La distribución de productos y servicios que se considera de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

En la realidad el organismo público descentralizado puede actuar en uno o varios de los ramos o de las actividades antes aludidas o aún en otras nuevas que en el futuro las necesidades sociales puedan demandar.

El fundamento de los comentarios anteriores se encuentran establecidos en los artículos 14 y 15 en su fracción III de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

i). Finalidad

La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

En líneas generales, la finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y por su conducto, cubrir ciertas funciones propias del Estado que en determinados renglones, requiere celeridad.

j). Régimen Fiscal

La mayoría de los organismos descentralizados por las actividades propias de su objeto, están exentas del pago de impuestos federales, locales y municipales, se discute si deben pagar impuesto predial.

No obstante en algunos casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos a la Federación como el caso de Petróleos Mexicanos; se estima

que en aquellos casos en que los organismos descentralizados realizan una actividad que compete al Estado y éste le ha dado su personalidad, patrimonio y su régimen jurídico, en el supuesto de que hubiera beneficios, ya que no siempre los obtienen, estos beneficios podrían, o bien acrecentar el patrimonio de la institución o bien ingresar al patrimonio del Estado como productos, pues en principio resultaría ilógico que el Estado cobre impuestos a sus propios organismos.

ii. **Importancia de la descentralización**

La descentralización es una figura jurídico-administrativa que está relacionada con la reforma administrativa, la cual ha adquirido gran importancia, por lo que ha sido la fórmula de organización más exacta dentro de la Organización Administrativa.

El establecimiento de la descentralización obedece principalmente a necesidades de especialización de la función, por lo que precisa una mayor independencia, obedeciendo a la necesidad de dar agilidad y flexibilidad a la actualización administrativa.

He aquí que se le da gran importancia a la Administración Pública Paraestatal, mencionándolo así en el primer considerando del Acuerdo Sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, que a la letra dice:

"PRIMERO. Que la administración pública paraestatal, constituye uno

Y al respecto el maestro Serra Rojas nos hace el siguiente comentario:

"El Sector Paraestatal Federal representa la parte más importante de la actividad de la Administración Pública Mexicana, por que en él radican las instituciones que suministran y fortalecen económicamente, la estructura de nuestra vida institucional.

Los organismos que integran el Sector Paraestatal demandan una cuidadosa intervención de los Poderes Federales, y una ineludible responsabilidad para cuidar de su debido funcionamiento<sup>(76)</sup>.

Como se ha venido manejando hasta aquí, la descentralización ha sido la forma más acertada para la organización del Estado, ya que ha permitido mayor agilidad en la prestación de los servicios de interés colectivo, debido a la amplia independencia que tienen para actuar.

### iii. Ventajas e inconvenientes

Al respecto el maestro Serra Rojas señala que se "...han emitido serias razones en pro de la descentralización o autonomía administrativa, desde luego para alejar los problemas técnicos de una excesiva burocracia que cabe

---

75 D. O. F., 19 de mayo de 1983.  
76 SERRA ROJAS, Op. cit., pág. 70R.

lenta, difícil y poco eficaz a la Administración...“(77).

La ventaja fundamental es que la acción administrativa se vuelve más rápida y flexible, ya que no todos los asuntos tienen que llegar para su resolución a los órganos centrales supremos, en ahorro de tiempo e instancias inútiles y en ahorro de tiempo también para los órganos supremos con el fin de descongestionar su actividad.

En cuanto a los inconvenientes que pueda presentarnos la descentralización son mínimos en relación a sus ventajas.

Por otro lado, para diferenciar estos dos últimos ordenes de administración, basta señalar la diferencia que hay entre el control jerárquico y el control administrativo, de la manera siguiente:

- a). El poder jerárquico no supone autonomía, sino subordinación, el control administrativo supone necesariamente la autonomía.
- b). En el control jerárquico hay un mínimo de independencia de los agentes inferiores. En la tutela hay un control mínimo del Poder Central e independencia de los entes inferiores.
- c). La revocación de los actos se habitúan en el orden jerárquico y sólo es excepcional en el autárquico así como también la reforma del acto.

En resumen los órganos centralizados se encuentran sometidos a la vinculación jerárquica, actúan con la personalidad jurídica de Derecho Público que ha sido conferida al Poder Central, sus relaciones son entre órganos de una misma personalidad.

Los órganos descentralizados por el contrario no están sujetos a la relación de jerarquía sino al control administrativo, gozan de personalidad jurídica distinta a la Administración Central, tiene autonomía económica, técnica y orgánica.

Por lo que la diferencia entre los organismos descentralizados y los desconcentrados desde el punto de vista de la autonomía es que los segundos sólo tiene autonomía técnica y los otros gozan de las tres autonomías: administrativa u orgánica, técnica y económica, y por tanto pueden decidir por sí mismos, elaborar su presupuesto y disponer libremente de él sin la necesidad de la aprobación del poder central, pueden resolver y desarrollar su actividad de índole técnica sin consultar a los órganos centrales.

#### **iv. Control del Ejecutivo Federal sobre las Entidades Paraestatales**

Al ser la administración pública paraestatal uno de los medios más importantes para el logro de los objetivos puestos en marcha para la satisfacción de los intereses populares, estas entidades están sujetas a control y vigilancia por parte del Ejecutivo Federal, a pesar de la ya mencionada personalidad jurídica propia y de su autonomía jerárquica de los mismos frente al último.

Este control o tutela administrativa se introdujo en el derecho positivo mexicano a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se le conoce como sectorización.

Es a través de este sistema de sectorización con el cual el Presidente de la República agrupa discrecionalmente a las entidades paraestatales que quedan bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, que de acuerdo a sus competencias les corresponde coordinarlas, y éstos vigilan las actividades de los primeros, para asegurar la realización de sus tareas en forma adecuada, el debido cumplimiento de los cometidos para lo cual fueron creadas, la eficiencia en el desarrollo de su actividad y un honrado manejo de su patrimonio, para darlos a conocer al Ejecutivo.

Dicha sectorización encuentra su fundamento legal en el artículo 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde señala las facultades del Presidente de la República para determinar agrupamientos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos para que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se lleven a cabo por medio de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en su caso sea la coordinadora.

Es por ello que a estas dependencias se les denomina "Cabeza de Sector", siendo la relación de vigilancia o tutela administrativa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo sobre las entidades paraestatales que quedan dentro de sus sectores, de acuerdo a la naturaleza de su actividad.

"La administración de los sectores queda siempre a cargo de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos, pero es el Presidente de la República quien los agrupa y fija sus objetivos, metas y prioridades"<sup>(78)</sup>, dicha administración de parte de las dependencias los responsabiliza en formular los programas, objetivos y metas de las entidades, pero la administración propiamente dicha de las mismas corresponde a sus directores.

El propósito de la sectorización es agrupar la Administración Pública Paraestatal en sectores definidos, fundamentada más en principios técnicos de organización que en criterios administrativos o jurídicos; se considera la división de funciones, la realidad jurídica, administrativa, económica y política en la que se encuentre el país.

De ahí que "si las distintas dependencias se ordenan de acuerdo a su contribución a la planeación nacional, será más probable eliminar los criterios convencionales y ejecutar una política sectorial con base en criterios de óptima funcionalidad administrativa"<sup>(79)</sup>.

El control globalizador sobre el sector paraestatal se divide en áreas, una a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la otra a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La primera se dedica a los aspectos financieros, vigilancia, y en su caso, determinar posibles irregularidades. La segunda se refiere a la

---

78 FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, la nueva estructura. 2a. ed. Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 595.  
79 Idem. pág. 602.

verificación y supervisión del cumplimiento en materia de programación, presupuestación, control, información, estadística y evaluación de las operaciones financieras y administrativas de la totalidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Estos sectores de la Administración Pública Federal se han determinado a través de los acuerdos de sectorización, aludiendo a esto el artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que constriñe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación la relación de las entidades paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal, dicha información aparece en la "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento", expedida por conducto del Procurador Fiscal de la Federación<sup>(80)</sup>.

Para realizar el control de estas entidades hay "múltiples mecanismos de vigilancia que existen respecto de la marcha de los organismos paraestatales o las entidades de la administración pública federal"<sup>(81)</sup>, entre ellos, los ordenamientos que en adelante señalamos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases sobre las que se organiza y desempeña la administración pública federal, y dentro de ella se encuentra a la administración pública paraestatal.

Dentro de las dependencias que podemos señalar como más importantes

---

80 D. O. F., 15 de agosto de 1996.

81 MARTÍNEZMORALES, Rafael L., Derecho Administrativo Primer Curso, 2a. ed., Editorial Harla, México, 1994, Pág.156.

Capítulo IV Los Organismos Descentralizados; Naturaleza Jurídica de Luz y Fuerza del Centro

están la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal, su presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto, y con el apoyo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con quien aprueba las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones (Art. 31 fracciones XVI y XXIV).

Ambas vigilan a las entidades paraestatales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, por lo que se les conoce como globalizadoras.

Asimismo se pretende consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal (Art. 31 fracciones XIV y XVII)

Entre otras también realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso el crédito público, Banco Central, Banca Nacional de Desarrollo, seguros, fianzas, etc. (Art. 31 fracción VI).

A la Secretaría de Energía corresponde diversas materias como minas, fertilizantes, electricidad, nuclear, y entre ellas ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto de aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del

servicio público (Art. 33 fracción II)

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial le corresponde impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios (Art. 34 fracción XVI)<sup>(82)</sup>.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, aplicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsabiliza a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos a coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las entidades paraestatales ubicadas en el sector que les corresponda coordinar (Art. 6°).

La Ley General de Deuda Pública controla el endeudamiento de las entidades paraestatales, entre otros entes de las administración pública federal, e incluye como deuda pública a la contraída por las entidades que conforman la administración pública paraestatal; por ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigila a aquellas entidades que necesitan de préstamos en cuanto a "la capacidad de pago de la entidad que requiere el endeudamiento, así como comprobar el puntual cumplimiento de las obligaciones contraídas e, incluso, asegurarse acerca del buen uso de los recursos obtenidos mediante el préstamo"<sup>(83)</sup>.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas regula la planeación,

---

82 SERRA ROJAS, Op. cit., Tomo I, pag. 692 y 693.

83 MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., pag. 156.



La misma se ocupa de mencionar los tipos de entidades paraestatales, y confiere las normas que éstas deben observar en la relación que sostienen con sus respectivas coordinadoras de sector.

Este control no sólo se lleva a cabo a través de los ordenamientos que hemos mencionado anteriormente, sino también de diversos "acuerdos y circulares de parte del Ejecutivo Federal dirigidos a la racionalización de las estructuras de las distintas dependencias y entidades, instrumentos éstos que a veces incluso están referidos a su extinción"<sup>(84)</sup>.

Aunque también llegan a referirse a la simplificación de trámites hacia los particulares y al mejor aprovechamiento de los recursos propios de la actividad de dichas dependencias o entidades.

**B. NATURALEZA JURIDICA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO**

**1. Decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro**

El miércoles 9 de febrero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto del Ejecutivo de la Unión del día 8 del mismo mes y año, por el cual se crea a Luz y Fuerza del Centro.

En el mismo señala que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 27, párrafo sexto, que corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.

Como consideración trascendental manifiesta al servicio público de energía eléctrica como uno de los más importantes instrumentos con que cuenta el país para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social trazados.

Y en vista de que en el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se determinó desde su reforma, el 27 de diciembre de 1989, la creación de un organismo descentralizado que proporcione el servicio público que prestaban las empresas que antecedieron a la actual, se creo, en consecuencia, Luz y Fuerza del Centro.

Se determina en el Decreto señalado la creación de Luz y Fuerza del Centro, organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con domicilio legal en la ciudad de México, Distrito Federal; con el objeto de que preste el servicio público de energía eléctrica en la zona central del país; estableciendo la forma de su organización interna, así como las facultades de su Junta de Gobierno y las relaciones laborales que tendrá con los empleados de las antiguas empresas que quedaron liquidadas.

## **2. Luz y Fuerza del Centro: Organismo Descentralizado**

En el entendido de que la ley es la forma normal de crear a las instituciones descentralizadas, encontramos que son dos las más comunes:

a).- Por medio de una ley que en forma expresa cree una institución descentralizada y su régimen jurídico y que comprenda: denominación y fines, personalidad jurídica, organización patrimonio, régimen económico y financiero y relaciones con el Estado, sus trabajadores y el público.

b).- Por medio de una ley administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo, sería este el único caso que el ejecutivo cumpliera con el "ejercicio de facultades administrativas".

Con lo que al cumplirse el supuesto de ser creados diversos entes de acuerdo a esta última postura, siendo el Ejecutivo Federal quien los da vida jurídica, indudablemente estamos hablando de organismos descentralizados.

En este orden de ideas, y considerando la importancia que se tuvo que observar para invertir a una empresa con las cualidades que hemos señalado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Y así mismo manifiesta como áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares (Artículo 6°).

Por tanto, y al cubrir una necesidad de orden público, es necesario que a este tipo de empresas se les de el carácter de público, organismo descentralizado de carácter federal, ya que los mismos cubren en forma principal una actividad económica del Estado.

Tal fue el caso de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. y sus Subsidiarias, ya que éstas, antes de su creación como organismo público

descentralizado, eran sociedades anónimas, pero cambia su naturaleza por la importancia prioritaria y estratégica que representa el servicio público de energía eléctrica para el Estado en cuanto al desarrollo económico del país y su población en sí.

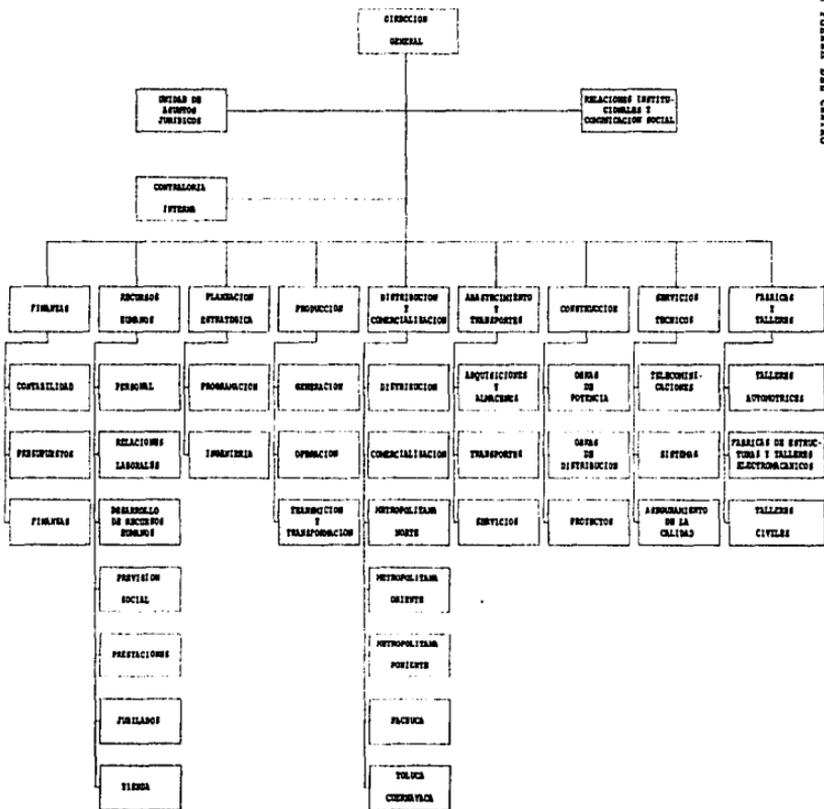
Luz y Fuerza del Centro aparece en la esfera jurídica a partir de su creación como un organismo descentralizado de carácter federal, mismo que cumple con todos y cada uno de los requisitos que se señalan en la Constitución y leyes federales y que se han mencionado a lo largo de este capítulo, y que tiene las características propias de los mismos.

Con lo cual el Ejecutivo de la Unión a través del decreto que hemos señalado otorgo a Luz y Fuerza del Centro la naturaleza de ser un organismo público descentralizado de carácter federal.

ESTRUCTURA GENERAL

Colonia IV  
ESTRUCTURA GENERAL DE  
LOS Y FUERZA DEL CENTRO

Los Organismos Descentralizados, Naturaleza Jurídica de los Y Fuerza del Centro



---

**CAPITULO V**  
**REGIMEN JURIDICO**

**SUMARIO.**- A. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO: 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. Ley Organica de la Administración Pública Federal; 3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 4. Ley de Inversión Extranjera; 5. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; 6. Ley del Impuesto al Valor Agregado; 7. Ley de Planeación; 8. Ley de Aguas; 9. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. B. PRECEPTOS QUE REGULAN SU REGIMEN PATRIMONIAL: 1. Ley General de Bienes Nacionales; 2. Decreto de creación.

**CAPITULO V****REGIMEN JURIDICO****A. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO**

En el decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro se considera que este organismo se encargará de la prestación del servicio público de energía eléctrica como propio de su objeto, por tanto hay diversos preceptos consagrados en otros tantos ordenamientos, que rigen su organización y funcionamiento.

Para regirse como organismo público descentralizado, Luz y Fuerza del Centro necesita de un régimen legal para que sus actividades vayan acorde a la función que se le encomienda.

**1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Es así que su regulación y funcionamiento se encuentran plasmados en diversos ordenamientos jurídicos, nuestra Carta Magna menciona en su artículo 28 que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere dicho precepto, sobre electricidad entre otros, y las actividades que expresamente señalan las leyes que expide el Congreso de la Unión.

Y también el Estado cuenta con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con

los sectores social y privado.

De tal manera que el manejo de dicha actividad exclusiva a Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro no se considera por parte del Estado como un monopolio por ser propio su objeto de interés social y sin fines de lucro.

En el artículo 90 se reglamenta la forma en que se ha de organizar la administración pública federal, la cual será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de igual manera el Congreso define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

De igual manera señala que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

## 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y contiene las bases de la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo de la Unión y establece el sistema de distribución de competencia de sus órganos centralizados, haciendo la distinción entre la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal.

La administración pública centralizada -de conformidad con el

Artículo 1° de esta Ley- se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Dentro de las Secretarías de Estado se encuentra la de Energía a la cual, como señala la fracción II del artículo 33 de la misma Ley, le corresponde regular, entre otras, a la industria eléctrica del país.

Por otra parte, el citado artículo 1° dispone que la administración pública paraestatal estará integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, encontrándose dentro de los primeros a Luz y Fuerza del Centro, organismo que, de conformidad con el Artículo 8° de la Ley del Servicio Público de Energía eléctrica, participan en el servicio público de energía eléctrica.

Asimismo el artículo 45 caracteriza a los organismos descentralizados como las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El organismo está sujeto a las reglas que se emitan en materia de electricidad aprobadas por el titular del Ejecutivo Federal, por conducto o a propuesta de la Secretaría de Energía misma que, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra constituida como coordinadora de sector, a fin de que se pueda llevar a cabo la intervención que corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las Entidades de la administración pública paraestatal, y teniendo las facultades que se encuentran contenidas en el Artículo 49 de la misma Ley.

En consideración al objeto así como la esfera de competencia que ésta y otras leyes le atribuyen a Luz y Fuerza del Centro, este organismo está integrado en el Sector coordinado por la Secretaría de Energía.

### 3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Esta Ley, también reglamentaria del artículo 90 constitucional tiene por objeto, de conformidad con lo establecido en el artículo 1°, regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

De entrada, en su artículo 6° reitera el carácter de áreas estratégicas a aquellas expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, de las cuales, al hablar de energía eléctrica, el mismo servicio es proporcionado por el Gobierno Federal. Así como la característica de ser una prestación de necesidad popular.

El artículo 11 de esta Ley establece el principio fundamental de la autonomía de gestión, consistente en lo que no regulado en contrario, está permitido.

Sin embargo, este principio se encuentra limitado en cuanto a su aplicación a Luz y Fuerza del Centro, toda vez que se trata de un organismo sujeto a control presupuestal y en tal circunstancia, debe acatar las condiciones establecidas en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,

específicamente la obligación de someter sus programas financieros a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que tiene facultad así mismo para intervenir en la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de este organismo, de conformidad con el artículo 5° del mismo ordenamiento y con las disposiciones anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>(85)</sup>.

Por otra parte, el artículo 15 de esta Ley determina que en las leyes o decretos por los que se crean los organismos descentralizados deben contener, entre otros, los siguientes elementos: denominación del organismo, domicilio legal, objeto, aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinan para su incremento, la manera de integrar a su órgano de gobierno y designar el director general, las facultades y obligaciones de ambos, su órgano de vigilancia y el régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Asimismo, en el artículo 14 señala que son organismos descentralizados los que realicen actividades propias de las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En razón de ello Luz y Fuerza del Centro es un organismo descentralizado que realiza la prestación de un servicio público, que es el de energía eléctrica, y actividades que se consideran dentro de la constitución como áreas estratégicas.

---

85

(JRDUSA GALVAN, María Esther. El servicio público de energía eléctrica, *marco jurídico e instituciones*, México, 1993, Tesis (Licenciatura en Derecho), Universidad Nacional Autónoma de México, pag. 47 y 48.

Finalmente, la mencionada Ley, en su artículo 17, señala que la administración de los órganos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno, ya sea junta de gobierno o equivalente, y un director general; en su artículo 18 establece el mínimo de miembros que puede tener el órgano de gobierno; el artículo 19 señala los impedimentos para ser parte de dicho órgano de gobierno; el artículo 20 determina la frecuencia con que debe reunirse y los requisitos para sesionar.

Así mismo, en los artículos 21 y 22 se establece quien nombra al director general, los requisitos que el mismo debe cumplir y sus facultades, de lo cual en el decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro, se realizaron las menciones necesarias, dándole legal entrada a la vida jurídica como organismo descentralizado.

#### 4. Ley de Inversión Extranjera

Esta Ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1993 y señala en su artículo 51, fracción III, que están reservadas de manera exclusiva al Estado, entre otras, las funciones que determinen las leyes en el área estratégica de la electricidad, como son las de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.

Los artículos 4° y 9° de este ordenamiento establecen la posibilidad de que la inversión extranjera participe en el capital social de empresas mexicanas en cualquier proporción; posibilita el hecho de que entre dichas sociedades pudieran encontrarse aquellas cuyo objeto social consista en el

desarrollo de alguna de las actividades que se contemplan en el artículo 3° de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, lo cual se traduciría, como ha sido expresado con antelación, en casos típicos de colaboración administrativa<sup>(86)</sup>.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 10 de esta Ley, las sociedades en cuyos estatutos se incluya la cláusula de extranjería prevista en la fracción I del artículo 27 constitucional, los accionistas deberán de aceptar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de los bienes inmuebles que adquieran esas sociedades y en no invocar, la protección de sus gobiernos, so pena de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiesen adquirido.

En razón de lo anterior, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la faja de 100 kilómetros paralela a las fronteras y de cincuenta kilómetros de las costas, para la realización de actividades no residenciales, registrando dicha adquisición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que hace posible el establecimiento en esas zonas restringidas, de centrales generadoras de energía por productores externos.

#### **5. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica**

Este ordenamiento retoma el enunciado contenido en el sexto párrafo del artículo 27 constitucional en el sentido de que "...corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público..."

estableciendo, así mismo, que en esta materia "...no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines...", agregando que dicho aprovechamiento se hará a través de la Comisión Federal de Electricidad.

Esta Ley constituye el fundamento de las actividades y funciones de la Comisión Federal de Electricidad, y aplicable por ende a Luz y Fuerza del Centro, acorde a lo dispuesto por el artículo 11 de su decreto de creación, mismas que, de conformidad con el artículo 2°, son de orden público.

Asimismo, en este ordenamiento se contienen las disposiciones relativas a la estructura orgánica de la Comisión, la competencia de su órgano de gobierno, y el suministro de energía eléctrica, entre otras, y se consignan las condiciones generales para el otorgamiento de permisos de autoabastecimiento, cogeneración de producción independiente, pequeña producción y de importación y exportación de energía eléctrica.

En relación con los permisos a que se hace referencia en el párrafo que antecede, la competencia para proporcionarlos corresponde a la Secretaría de Energía, que es la coordinadora de sector a la que se encuentra adscrita Luz y Fuerza del Centro, y que de conformidad con la Ley en comento y con lo establecido en los artículos 77 y 81 de su reglamento interior, procederá a otorgarlos considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad y cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público.

Dentro de los casos que no se consideran de servicio público, la fracción V del artículo 3° de la Ley incluye la generación destinada a uso de emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público; esta actividad, por disposición expresa del artículo 39 de la citada Ley, no se encuentra sujeta al otorgamiento de un permiso en los términos antes mencionados<sup>(87)</sup>.

Finalmente, es de mencionarse que por decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de octubre de 1993, en vigor a partir del 3 de enero de 1994, se creó la Comisión Reguladora de Energía, cuya constitución se previó por el Congreso de la Unión para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos que competen a la Secretaría de Energía en materia de energía, como un órgano auxiliar técnico y consultivo de la coordinadora sectorial, entre cuyas facultades o competencias cabe resaltar las siguientes:

- a). Estudiar y proponer las modificaciones de las normas, reglas y procedimientos que rigen las actividades del sector.
- b). Opinar sobre el otorgamiento de los permisos a procuradores externos de energía.
- c). Evaluar y comparar los niveles de eficiencia técnica en la operación de plantas generadoras de energía eléctrica de las entidades paraestatales y los particulares.

---

87

Cabe mencionar que, aún cuando esta actividad no se encuentre sujeta al otorgamiento de un permiso por parte de la Secretaría de Energía, si deben observarse las disposiciones que al respecto se fijan en las Normas Oficiales Mexicanas que para tal efecto sean publicadas.

- d). Inventariar los recursos nacionales en materia de energía eléctrica, así como estudiar el óptimo aprovechamiento de los mismos<sup>(88)</sup>.

6. Ley del Impuesto al Valor Agregado

La ley del Impuesto al Valor Agregado, en su artículo 42, reglamenta el tratamiento que se le debe dar a la prestación del servicio público de energía eléctrica señalando:

"...Tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

I.- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.

II.- Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.

III.- Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.

IV.- Expedición o emisión por empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V.- Dividendos, intereses o utilidades que representen o perciban las

---

88 C.F.E. (tp. cit., pág. 58).

empresas que señala la fracción anterior.

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra..."

Lo que significa, adelantando un poco lo que se estudiara más adelante, que interpretando a contrario sensu este artículo las propiedades del dominio público y sobre todo si son de la Federación no pueden ser gravadas con un impuesto predial.

## 7. Ley de Planeación

La Ley de Planeación establece las normas y principios conforme a los cuales debe realizarse la planeación nacional del desarrollo y el sistema nacional de planeación democrática, previstos en el artículo 26 constitucional, como medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país.

El artículo 9° de esta Ley determina la obligación a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, mientras que el artículo 12 establece que éstas participaran en el sistema nacional de planeación democrática, a través de unas unidades administrativas que tengan asignadas las funciones internas de planeación.

En este contexto, la Secretaría de Energía, como coordinadora de

sector y en el marco del artículo 16, tiene como función realizar las operaciones que en materia de planeación corresponden a las entidades paraestatales incluidas en su sector, dentro del cual se encuentra Luz y fuerza del Centro.

Dichas actividades deben guardar congruencia con los programas sectoriales, con los cuales interactúan al plantearse las propuestas que tienen las propias entidades. En consecuencia, a la coordinadora de sector le corresponde vigilar que dichas entidades realicen sus actividades de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Sectorial en el cual inscriben sus programas institucionales y sus programas operativos anuales.

#### **8. Ley de Aguas Nacionales**

Esta Ley es reglamentaria también del artículo 27 constitucional; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1° de diciembre de 1992, y regula la explotación de las aguas nacionales, mismas que la Constitución Federal considera propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, como lo son, de conformidad con el 5° párrafo del mencionado artículo 27, las de los mares territoriales, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos; entre otras.

En su artículo 7° se declara de utilidad pública el aprovechamiento de estas aguas para la generación de energía eléctrica destinada a servicio público, lo cual deriva en una prioridad de este uso sobre otros, en virtud de encontrarse relacionado con la satisfacción de intereses colectivos.

En consecuencia, la Comisión Nacional del Agua, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tiene como atribuciones, entre otras, la de ejercer las facultades que legalmente corresponden a la autoridad federal en materia hidráulica, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal, debe otorgar sin mayor trámite título de asignación de agua en favor de Luz y Fuerza del Centro, en el cual se determinara el volumen destinado a la generación de energía eléctrica y al enfriamiento de las plantas respectivas.

En el caso de los particulares, personas físicas o morales, que necesiten llevar a cabo la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, deberán solicitar la concesión correspondiente ante la Comisión Nacional del Agua. Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la Ley que se comenta, no se requerirá concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales cuando se destinen a la generación de energía eléctrica en pequeña escala, es decir, que la capacidad de generación no exceda de 0.5 MV.

#### 9. Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Este Tratado fue publicado en el diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de 1993 y prevé en el capítulo VI relativo a energía y petroquímica básica, párrafo I del Anexo 602.3 -Reservas y Disposiciones Especiales- como actividad exclusiva del Estado Mexicano, entre otras, la prestación del servicio público de energía eléctrica, que incluye la generación, conducción, transformación y venta de electricidad.

Sin embargo, el Tratado en comento establece la posibilidad de que empresas estadounidenses y canadienses realicen en México actividades como abastecimiento, cogeneración y producción independiente de electricidad, que no se encuentran comprendidas dentro del concepto de servicio público de energía eléctrica.

## B. PRECEPTOS QUE REGULAN SU REGIMEN PATRIMONIAL

### 1. Ley General de Bienes Nacionales

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982, en la cual se regula la política a seguir referente a los bienes pertenecientes a la administración pública, por ende, a los organismos públicos descentralizados, caracterizándolos en cuanto a sus funciones y objeto.

En este ordenamiento el legislador ha determinado la forma de constituir el patrimonio nacional, el cual se compone, por un lado en bienes del dominio público de la Federación, según el artículo 1°, fracción I, y en el Artículo 2° los define como los bienes destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilicen para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a esta misma ley.

Aludiendo a la competencia, dichos bienes están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, pero cuando están ubicados dentro del territorio de algún Estado, es necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1° de mayo de 1917, o de los señalados en los artículos 2°, fracciones II y IV, y 29,

fracciones I al XI y XIV, que ya se mencionaran.

El decreto o acuerdo mediante el cual el Gobierno Federal adquiera, afecte o destine un bien para un servicio público o para el uso común, se comunica a la legislatura local correspondiente aunque surte efectos de notificación a la propia legislatura del Estado a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se presume que la legislatura local de que se trate ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los cuarenta y cinco días posteriores al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación. La negativa expresa de la legislatura correspondiente, deja dichos bienes sujetos a la jurisdicción local.

Los Tribunales de la Federación son los competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado (ART. 7°).

Dentro del contexto de la ley es el artículo 34 el que tiene mayor relevancia en cuanto al trabajo que se expone, al indicar en su fracción VI que están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2° los inmuebles que formen parte del patrimonio de los Organismos Descentralizados de carácter Federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus

respectivos objetos, relacionados con la explotación de los recursos naturales y la prestación de servicio.

Por lo que en igualdad de importancia el Artículo 36 señala que los bienes a que se refiere la fracción VI del artículo 34, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuando a juicio de ésta, así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria.

Estas atribuciones pasaron a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social, y de entre ellas está la formalización mediante acuerdo del destino de los inmuebles federales para el servicio de las distintas dependencias o entidades de la administración pública federal o de los gobiernos estatales o municipales (ART. 37).

Otro aspecto considerado en el artículo 42 es el hecho de que no pierden su carácter de bienes del dominio público los inmuebles que, estando destinados a un servicio público de hecho o por derecho fuesen aprovechados temporalmente, en todo o en parte, en otro objeto que no pueda considerarse como servicio público, hasta en tanto la autoridad competente resuelva lo procedente.

Considera dicha ley en su artículo 69 que los actos, negocios jurídicos, convenios y contratos que realicen las Dependencias y Entidades Paraestatales con violación de lo dispuesto en la misma serán nulos de pleno derecho.

Por tanto los bienes que tiene a cargo de su administración Luz y Fuerza del Centro son bienes del dominio público, considerados como aquellos bienes muebles e inmuebles que están destinados a la prestación del servicio público de energía eléctrica.

De lo anterior el servicio público se traduce en que "es una actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continua, realiza el Estado por sí o a través de los particulares concesionados, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general"<sup>(89)</sup>.

Al lado de los bienes del dominio público se encuentran también los bienes del dominio privado, que de igual manera hace mención la ley en cita.

Estos son bienes propios, o sea, bienes del dominio del poder público que forman el patrimonio de la Federación, Estados y Municipios pero que no están afectos a un servicio público.

De tal manera que el artículo 1° ya señalado determina como composición del patrimonio nacional, aparte de los bienes del dominio público, a los bienes de dominio privado de la Federación.

Son bienes del dominio privado, entre otros: Los que hayan formado parte del patrimonio de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación; Los

demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídica adquiera la Federación; Los inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regulación de la tenencia de la tierra.

Señala el artículo 3° que también se consideran bienes del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En este aspecto tan importante los bienes a que se refiere el artículo tercero, dice la ley en el artículo 4°, pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

Estos bienes se rigen, según el artículo 6° de la misma, en todo lo no previsto por ella por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, así como por las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes.

El artículo 57 señala en forma muy importante, que los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales y municipales para lo cual deberán ser incorporados al dominio público.

Algo importante que determina la ley en su Artículo 60 es que los inmuebles de dominio privado de la Federación son inalienables e imprescriptibles, razón por demás comprometedora, por la misma referencia los bienes del dominio público de la Federación con mayor razón tienen esas características, por ser su importancia mayúscula a la de aquellos.

Por último, menciona en su artículo 70 que los bienes del dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común con excepción de la donación y del comodato, salvo en los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente en dicha ley.

## 2. Decreto de creación

El patrimonio de Luz y Fuerza del Centro puede definirse como el conjunto de bienes y derechos con que dicho organismo cuenta para el cumplimiento de su objeto, y en sentido estricto, sería el conjunto de bienes y deberes apreciables en dinero que tiene esa persona moral.

De conformidad con el artículo 3° del decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro, su patrimonio se integra con los siguientes bienes y derechos:

- I. Los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiriera, por cualquier título.
- II. Los derechos que adquiriera sobre recursos naturales que resulten necesarios para el cumplimiento de su objeto.

- III. Los ingresos provenientes de la prestación del servicio a su cargo, los frutos que obtenga de sus bienes y los derivados de cualquier otro concepto.
- IV. Las aportaciones que en su caso otorgue el Gobierno Federal;  
y
- VII. Las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica, para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes, conforme a las bases generales contenidas en la fracción VII del artículo 13 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Toda vez que los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que el Estado contará con los organismos que requiera para el manejo eficaz de las áreas estratégicas a su cargo y, en virtud de que la electricidad es una de ellas, Luz y Fuerza del Centro es, por mandato constitucional, propiedad del Gobierno Federal<sup>(90)</sup>.

No obstante la ambigüedad del concepto, el artículo 34, fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales dispone que están destinados a un servicio público y por tanto son bienes del dominio público, "Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal,

---

90

Sin embargo, este concepto de propiedad puede aplicarse en dos vertientes: una derivada del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluye a los organismos descentralizados dentro de la administración pública parastatal, y del artículo 43, que les otorga personalidad jurídica y patrimonio propio; y la derivada de los artículos 25 y 28 de la Constitución.

siempre que se destinen a ..., o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios."

En cuanto a los bienes inmuebles que forman parte de Luz y Fuerza del Centro, se considera que su régimen es de dominio público cuando, en general, no son normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas. Sin embargo, el Gobierno Federal puede autorizar, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la desincorporación de los bienes de dominio público, a fin de que Luz y Fuerza del Centro pueda disponer de los mismos.

Por tanto al lado de esos bienes, Luz y Fuerza del Centro cuenta con otros de su dominio privado, que sí pueden ser enajenados<sup>(91)</sup>.

---

**CAPITULO VI**  
**IMPRECEDENCIA DEL IMPUESTO**

**SUMARIO.** -- A. ORDENAMINETOS LOCALES QUE ESTABLECEN LA EXENCIÓN A LOS ORGANISMOS QUE FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL AMBITO DE EJERCICIO DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO; 1. Distrito Federal; 2. Estado de Hidalgo; 3. Estado de Puebla; 4. Estado de Morelos; 5. Estado de México. B: ORDENAMIENTOS FEDERALES QUE ESTABLECEN LA EXENCION A LOS ORGANISMOS QUE FORMAN PARTE DE LA ADMINSTRACION PUBLICA. C. CRITERIOS DE LAS AUTORIDADES LOCALES. D. CRITERIOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. E. CRITERIOS DE LAS AUTORIDADES FEDERALES. F. REGIMEN JURÍDICO DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO. G. CONVENIOS CON LOS MUNICIPIOS Y EL DISTRITO FEDERAL. H. CRITERIO FINAL.

## CAPITULO VI

## IMPROCEDENCIA DEL IMPUESTO PREDIAL

## A. ORDENAMIENTOS LOCALES QUE ESTABLECEN LA EXENCION A LOS ORGANISMOS QUE FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL AMBITO DE EJERCICIO DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO

El artículo 765 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal señala como bienes del dominio del poder público los pertenecientes a la Federación, a los Estados o a los Municipios y los divide en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios (Art. 767).

El artículo 770 señala en forma más concreta que los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.

Por tanto los inmuebles que están destinados a un servicio público, en nuestro caso, y que pertenezcan a la Federación, no pueden ser enajenados ni adquiridos por prescripción, siempre que mantengan el carácter de bienes destinados a un servicio público.

De esta manera el Código en cita refleja esta determinación en algunas leyes locales, como lo es el Código Financiero del Distrito Federal y las

Leyes de Hacienda Municipal de los Estados de Hidalgo, México, Morelos y Puebla.

**1. Distrito Federal**

En el Distrito Federal la Asamblea de Representantes expidió el Código Financiero del Distrito Federal, el cual estatuye en su artículo 115 que no se pagara el impuesto predial por los inmuebles propiedad del Distrito Federal, así como los del Dominio Público de la Federación, incluyendo los de los Organismos Descentralizados en los términos de la fracción VI del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Situación que favorece a Luz y Fuerza del Centro, ya que tiene la mayor cantidad de inmuebles en esta entidad.

Por tal no pagan el impuesto predial los inmuebles del dominio público de la federación, incluyendo los pertenecientes a los organismos públicos descentralizados cuando éstos sean, según la fracción VI del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, destinados a la prestación de un servicio público.

**2. Estado de Hidalgo**

La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Hidalgo establece en su artículo 3° que los ingresos y las disposiciones establecidos en la Ley, sólo dejarán de percibirse y aplicarse por virtud de leyes jerárquicamente superiores a ésta o de convenios celebrados por el Estado y el Municipio, que garanticen la estabilidad Hacendaria Municipal.

Dicho precepto subroga a la propia Ley a la no exigibilidad de contribuciones siempre que haya una Ley superior que exente de las mismas, de tal suerte que, en nuestra Carta Magna se establece que sólo los bienes del dominio público de la Federación, Estados o Municipios estarán exentos del pago de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Así mismo, en el artículo 8D de la citada Ley menciona que están exentos al pago del impuesto predial los bienes del dominio público propiedad de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

De igual manera se señala el procedimiento para obtener dicha exención, determinando en el segundo párrafo que para que se concedan los subsidios autorizados en esta ley, será requisito que los interesados lo soliciten por escrito a la Tesorería Municipal, debiendo fundar debidamente su petición y presentarla en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la fecha en que se les otorgó el testimonio notarial, en el que conste el crédito concedido.

Este artículo entonces faculta al Tesorero de la Hacienda Municipal para exentar a los contribuyentes del impuesto predial, por lo que las decisiones que tome al respecto serán plenamente legales, por ser la legislatura local del Estado la Institución que le revistió con esas características.

### 3. Estado de Puebla

•  
•

La Ley de Hacienda Municipal establece en su artículo 14 que están exentos al pago del impuesto predial, los bienes del dominio público de la

Federación, de los Estados y de los Municipios, y acorde a lo que hemos mencionado, se adhiere a lo establecido en la Constitución Federal.

#### 4. Estado de Morelos

La Ley General de Hacienda, en el mismo contexto, señala en su artículo 173 que sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, del Estado y de los Municipios de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Y por otro lado su Ley de Hacienda Municipal establece que están exentos del pago de impuestos y contribuciones especiales los bienes del dominio público de la Federación, del Estado y de los Municipios (Art. 16).

Lo cual no deja lugar a dudas la postura que desde nuestro máximo ordenamiento legal se ha establecido.

#### 5. Estado de México

En la Ley de Hacienda Municipal, artículo 7° se señala que para efectos del reconocimiento de exenciones en el pago de este impuesto, en términos de lo previsto por el Código Fiscal Municipal, si las autoridades municipales tienen duda de que algún inmueble no sea del dominio del poder público, solicitarán a las autoridades competentes la comprobación de su pertenencia.

Cabe señalar que el artículo 6°, ahora derogado, señalaba claramente la exención a estos organismos, ya que el mismo establecía que "están exentos del

pago de este impuesto los bienes del dominio público de la Federación, los Estados y de los Municipios".

Por lo que al derogarse se pretendió, a nuestro parecer, oscurecer el beneficio que presenta la exención del impuesto predial a los bienes inmuebles que gozan del mismo.

Aunque de cualquier manera interpretando el artículo 7°, obliga a la autoridad a solicitar la comprobación de los bienes del dominio público de la Federación, para efecto del reconocimiento de las exenciones, y que incide en establecer que dichos bienes están exentos de esa contribución.

De lo anterior se observa que la figura de la exención se haya reglamentada en cada una de las legislaciones mencionadas, sin embargo existen trabas para su aplicación real, ya que sólo la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Hidalgo ha señalado un mecanismo para tramitar las exenciones correspondientes, y las autoridades de los otros Estados donde tiene su centro de acción Luz y Fuerza, y del Distrito Federal, no aplican estos preceptos como una observancia por ministerio de ley.

**B. ORDENAMIENTOS FEDERALES QUE ESTABLECEN LA EXENCION A LOS ORGANISMOS QUE FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

En materia de energía eléctrica dado el carácter prioritario y estratégico del sector, la Constitución establece privilegios a sus disposiciones, a saber artículo 27, 73 fracciones X, XXIX, 133, Leyes Federales, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Servicio Público de Energía

Eléctrica, etc., tan es así que en este renglón no se otorgan concesiones a los particulares.

Los artículos 27 y 28 constitucionales señalan la característica de prioritaria y estratégica que tiene el área del sector eléctrico, situación que de antemano pone a consideración la importancia de este servicio en las demás actividades del país.

Al respecto de lo anterior en el artículo 73 fracción X y XXIX-A, apartados 4° y 5°, inciso a), se estatuye que:

"Sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar sobre energía eléctrica (incluyendo los aspectos tributarios que inciden en los actos y bienes de las empresas prestadoras del servicio público de energía eléctrica); y para establecer contribuciones sobre servicios explotados directamente por la Federación, así también contribución especial sobre energía eléctrica"

Por lo que de manera tajante y clara manifiesta la imposibilidad de las legislaturas locales para legislar y establecer contribuciones sobre energía eléctrica, posición que destaca la importancia de las prestadoras de este servicio público.

Ahora bien, las bases que tomamos en consideración para que la entidad denominada Luz y Fuerza del Centro sea considerada como un Organismo Descentralizado de carácter Federal, y que los bienes que el mismo tiene bajo su administración se encuentran exentos del impuesto predial son las siguientes.

En el artículo 115 constitucional se establece el Municipio Libre, mismos que según la fracción IV administrarán libremente su hacienda.

De dicha fracción en su inciso a) se determinan contribuciones que podrán ser percibidos por los Municipios, entre las cuales se hayan las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, caso en el cual se encuentra el impuesto predial.

Pero en la parte final del penúltimo párrafo de dicho artículo se establece en forma clara y precisa que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

En forma constitucional es lo que nos establece nuestra Carta Magna acerca del asunto en comento, pero para fortalecer que un bien goza del privilegio que se está estableciendo en el artículo que ahora señalamos, es necesario hablar de otros ordenamientos de carácter federal.

A saber, la Ley General de Bienes Nacionales, (estudiada en el capítulo precedente), es el artículo 34 el que tiene mayor relevancia para nuestros fines al indicar en su fracción VI que:

"Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2° los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación,

distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de los recursos naturales y la prestación de servicios.

Por lo que en igualdad de importancia el Artículo 36 señala que los bienes que hemos descrito en el párrafo anterior, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuando a juicio de ésta, así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria.

Es a esta dependencia a la que se le delegaron estas facultades en su origen, pasando posteriormente a formar parte a las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social, y entre esas mismas facultades está la formalización mediante acuerdo del destino de los inmuebles federales para el servicio de las distintas dependencias o entidades de la administración pública federal o de los gobiernos estatales o municipales, señalada en el artículo 37 de dicho ordenamiento.

De donde se desprende que aunque estos bienes están exentos del pago de ciertas contribuciones, el Presidente de la República podrá autorizar su gravación, pero dicha determinación debe ser a través de un procedimiento que la propia ley establece, y que sólo se puede dar cuando a juicio de la Secretaría correspondiente sea en beneficio del organismo de que se trate.

Pero dichas determinaciones siempre repercutirán tanto en el financiamiento como en las obras y la prestación del servicio de la entidad de

que se trate ya que la misma no tendrá los mismos recursos de que gozaba cuando tenía el beneficio que le concedía la exención.

En el mismo contexto si hablamos que sólo gozan de la exención los bienes del dominio público de la Federación, mismos que en nuestro caso los son también aquellos que forman parte de los organismos públicos descentralizados.

En el artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece la obligación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de publicar anualmente en el diario oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal.

Por lo que con fundamento en lo dispuesto en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 3 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1,2,3 y 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 3 de su Reglamento, 10 y 89, fracción XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se publico en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1996, la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

En dicha relación ha sido mencionada a Luz y Fuerza del Centro en la fracción I, apartado referente a la Secretaría de Energía, en el número 15, lo cual establece determinadamente que dicho organismo pertenece a la Administración Pública Federal, por lo que el mismo no está sujeto a leyes de carácter local.

Ahora bien, los bienes de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, tiene las características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, ya que son propiedad de la Nación y se encuentran destinadas a un servicio público, que es el de suministro de energía eléctrica.

Estos inmuebles al ser propiedad de la Nación los Organismos Descentralizados sólo los administran en virtud del destino dado a los inmuebles por parte del Ejecutivo Federal, destino que no transmite la propiedad de los bienes, ni otorga derecho real alguno sobre ellos, según se establece en el artículo 37 de la Ley General de Bienes Nacionales, teniendo sólo, el carácter de administradores.

En materia judicial existen diversos privilegios en favor del Estado, como lo señala el Código Federal de Procedimientos Civiles, que aunque ha sido muy cuidadoso de conservar la igualdad de las partes en el proceso, dispone en su artículo 4° que:

"Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera, pero nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo y estarán exentas de presentar las garantías que este Código exija de las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones..."

Para la comprensión de lo anterior en la exposición de motivos del citado código se establece lo siguiente:

"Esta excepción a la regla de igualdad se justifica porque no es posible que los órganos del Estado se coaccionen a sí mismos, y es imposible, dentro del Estado, que haya un poder superior al propio poder estatal; y, respecto a las garantías, se juzga que el Estado es siempre solvente, pues es un principio de derecho público, y en especial del derecho fiscal, que el Estado debe obtener de los habitantes del país los ingresos indispensables para cumplir sus fines, de manera que está siempre en posibilidad de contar con un patrimonio que le permita responder, en general, de sus obligaciones, sin necesidad de una garantía especial".

La Ley del Impuesto al Valor Agregado en vigor, en su numeral 42 señala:

"...Tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

I.- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.

II.- Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.

III.- Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.

IV.- Expedición o emisión por empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V.- Dividendos, intereses o utilidades que representen o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

...Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra...", lo que significa que interpretando a contrario sensu este artículo, las propiedades del dominio público y sobre todo si son de la Federación no pueden ser gravadas con un impuesto predial.

De los preceptos constitucionales señalados y de lo que expresamente prevé el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se desprende que las Entidades Federativas, están impedidas para establecer o decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, sobre actos, actividades y bienes que se destinan a la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Asimismo, no existe una Ley Secundaria Federal que regule el pago del impuesto predial a los inmuebles que pertenecen a la Federación que haya sido expedida por el Congreso de la Unión.

Y el Código Fiscal de la Federación en ninguno de sus artículos establece el pago de un impuesto predial federal, ni tampoco la ley de ingresos de la Federación dentro del catálogo de impuestos lo establece puesto que esta contribución es eminentemente local.

Situación con lo que concluimos que los bienes del dominio público de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de los organismos públicos descentralizados, se hayan exentos de pagar contribuciones, entre ellas el impuesto predial, siempre que sus bienes se encuentren destinados a la realización del objeto para el cual han sido creados.

#### C. CRITERIOS DE LAS AUTORIDADES LOCALES

Se ha obtenido por parte del H. Ayuntamiento Constitucional de Coacalco de Berriozabal, Estado de México, el siguiente criterio, contenido en el expediente No. 475/94, del 23 de noviembre de 1994, "Exención de pago, que dado el carácter de que dentro del Municipio los inmuebles y servicios que presta LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, son de orden público, por lo anterior y con fundamento en los artículos 23 fracción I, del Código Fiscal Municipal, así como el 7 y 8 de la Ley de Hacienda Municipal, otorgo la exención de impuestos de carácter municipal"(anexo 1).

Cabe aclarar que se origino de un requerimiento de pago del impuesto predial de un inmueble que se encuentra arrendado por parte de Luz y Fuerza del Centro, y al ser utilizado para un servicio público se equipara a los bienes del dominio público de la Federación de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales.

Dicho criterio goza de entera legalidad por ser el Tesorero del Municipio la autoridad hacendaria dentro de dicha Institución de acuerdo al artículo 5° del Código Fiscal Municipal del Estado de México, ya que el impuesto predial es eminentemente de carácter local, entonces es él quien tiene las

facultades de exentar de dicho impuesto a los contribuyentes que se encuentran en las hipótesis legales establecidas.

En este contexto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal elaboró y manifestó el Código Financiero para el Distrito Federal, el cual en su artículo 155 señala que no se pagará el impuesto predial por los inmuebles del dominio público de la Federación, incluyendo los organismos descentralizados, con lo que al ser obligatorio y aplicable a la Tesorería del Distrito Federal, ésta institución, se debe apegar a lo en que dicho ordenamiento se estipula.

Por lo que de la misma manera se ha obtenido un criterio semejante al anteriormente señalado por parte de la Administradora Tributaria Local en San Antonio, que se dio posterior a la solicitud de cancelación de un requerimiento por concepto de impuesto predial, el cual señala:

"Que se cancela dicho requerimiento en virtud de ser un bien del dominio público de la Federación, tal como lo establece el artículo 155, fracción II del Código financiero del Distrito Federal" (anexo 2).

Lo cual al ser expedido por una autoridad hacendaria competente dicho criterio es totalmente legal, puesto que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le da esas facultades a la Secretaría de Finanzas en su artículo 26, la que se auxilia en todo caso de las Administraciones Tributarias Locales.

Ahora bien, es de suma importancia destacar aquí que el inmueble al cual se le otorgó la exención del pago del impuesto predial es un inmueble

ocupado por lo que la Ley General de Bienes Nacionales nombra en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 34 como oficinas administrativas y no así al objeto directo para el cual ha sido creado el organismo.

Situación que pone de manifiesto que tan es importante el suministro de energía eléctrica a través de los inmuebles propiamente establecidos para ese fin, como los que están destinados a la captación de los productos que como tarifas establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, este es el caso de las sucursales y agencias foráneas de la Institución.

Otro criterio que ha exentado a la institución del pago del impuesto predial, es aquel que se ha señalado en los oficios números 7806 y 4437, del 6 de mayo d 1969 y 14 de febrero de 1970 (anexos 3 y 4), respectivamente, correspondientes al mismo inmueble, expedidos por el Jefe del Departamento de Liquidación y Giro, dependiente de la Dirección General de Catastro e Impuesto Predial de la Tesorería del Distrito Federal.

El último de los señalados determina que "en virtud que esta cuenta queda comprendido (sic) dentro de lo estipulado por el artículo 31 de la Ley de Hacienda vigente, queda exento en forma definitiva efectuándose este movimiento sólo para fines estadísticos".

También encontramos aquí una situación determinada por la Directora de Recaudación-Fiscal del Municipio de Pachuca, Hidalgo (anexo 5), en la que determina de manera concreta, posterior a solicitar dejar sin efectos un requerimiento por concepto de impuesto predial, que según la legislación vigente

en dicho Estado, se debe solicitar por escrito ante el Tesorero Municipal, presentando los documentos que contengan el soporte necesario para determinar en forma clara que efectivamente se trata de un bien del dominio público.

Lo cual pone de manifiesto que al presentar la documentación necesaria, esto es, la inscripción de los inmuebles ante el Registro Público de la Propiedad Federal, la autoridad en mención actualizará la petición, exentando a Luz y Fuerza del Centro.

Sin embargo la mayoría de los criterios van en contra de lo que arriba se ha señalado, clara es la situación que se maneja, puesto que al ser el impuesto predial una contribución difícil de evadir al fisco, es de los pocos ingresos que con tal carácter pueden obtener tanto los Municipios como las Delegaciones Políticas en el Distrito Federal, en forma clara.

#### D. CRITERIOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación a resuelto al respecto del punto en cuestión, toda vez que no hay una clara determinación respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las exenciones, las siguientes jurisprudencias:

"PREDIAL. LAS EXENCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 23 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DE 1990, NO VIOLAN EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.- El precepto legal citado no contraviene el contenido del artículo 28 constitucional al determinar, de manera general y abstracta, exentar del pago del impuesto predial a los

propietarios o poseedores de los inmuebles que ahí se describen, pues tal beneficio no se otorga en favor de personas determinadas particularmente, sino para categorías indeterminadas de sujetos en razón de las características de uso o destino de los inmuebles del impuesto en virtud de la situación objetiva que refleja intereses sociales o económicos de los sujetos exentos que los diferencian del resto de los contribuyentes y que ameritan que se les de un tratamiento fiscal diferente".

En los mismos términos se encuentra la siguiente jurisprudencia:

"PREDIAL. LAS EXENCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 23 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DE 1990, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.- El precepto legal citado no contraviene el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional al exentar del pago del impuesto predial a los propietarios o poseedores de los inmuebles que ahí se describen, a saber, los de uso común, los del Departamento del Distrito Federal, los de dominio público de la Federación, incluyendo los organismos descentralizados en los términos de la fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, las pistas y predios accesorios, andenes y torres de control de los aeropuertos federales, los andenes y vías férreas, las vías y andenes de los sistemas de transporte colectivo operado por el Departamento del Distrito Federal o por las entidades paraestatales adscritas al mismo y los predios que sean ejidos o constituyan bienes comunales explotados totalmente para fines agropecuarios, pues éstos se encuentran en situación diferente a la del resto de los contribuyentes del

impuesto, ya sea por el uso o destino del inmueble objeto del tributo o en virtud de la condición objetiva que refleja intereses sociales o económicos de los sujetos exentos que los diferencia del resto de los sujetos pasivos del gravamen y que amerita que se les de un tratamiento fiscal desigual por encontrarse en situación desigual.<sup>(92)</sup>"

Dicho artículo hacía referencia a los bienes de la Federación y que eran administrados por los organismos públicos descentralizados a los que se les exenta en razón de la situación desigual en la que se encuentran en relación a los demás contribuyentes.

El ordenamiento anterior se abrogó cuando entró en vigor el Código Financiero para el Distrito Federal, el cual consagra en su artículo 155 la misma situación que aquí se ha descrito, y que ya se ha estudiado con anterioridad.

#### **E. CRITERIOS DE LAS AUTORIDADES FEDERALES**

Respecto de este punto es de señalar que ha sido el Ejecutivo Federal de este sexenio quien de una u otra manera ha tratado de apoyar más a los Municipios en cuanto a sus ingresos, aunque se ha dado con un tinte político.

Evitando entrar en estos problemas, retomemos un poco las situaciones que se dieron para que Luz y Fuerza del Centro fuera creada con el carácter de organismo público descentralizado de carácter federal.

Fue a partir de la Nacionalización de la Industria Eléctrica donde

---

92 Jurisprudencia visible a fojas 16 de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Ja. época.

se tomo la decisión de formar un organismo que proporcionara el servicio público de energía eléctrica en condiciones adecuadas de calidad, cantidad, eficiencia y atención al usuario, en la zona central del país.

El sexenio pasado entró a la vida jurídica el organismo público descentralizado Luz y Fuerza del Centro, para lo cual se llevaron a cabo programas de saneamiento financiero de las empresas anteriores, que en aquel tiempo se encontraban en números rojos.

El servicio que presta Luz y Fuerza del Centro es por debajo del costo de producción de la energía, misma que en su mayoría la compra a Comisión Federal de Electricidad a un costo mayor al que la vende a los usuarios. De tal suerte que aún y percibiendo regularmente las tarifas oficiales por la prestación del servicio, la empresa requiere ser subsidiada por el Gobierno Federal, debido a que no alcanzaría sus objetos con la sola venta de energía eléctrica.

En este sentido, el organismo no puede desviar sus recursos al pago de impuestos, de los cuales no se es objeto legalmente, aparte de que no cuenta con una real capacidad contributiva.

El 26 de agosto de 1996 se publicó en el Diario de Morelos, un artículo relativo a la promesa del actual Ejecutivo Federal en el sentido de que ordenara a Comisión Federal de Electricidad y a Petróleos Mexicanos a pagar impuesto predial, esto en el Municipio de Lázaro Cárdenas "así como las que tengan pendientes en toda la Nación" y que "la medida seguramente alcanza a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro"<sup>(13)</sup>.

El 12 de diciembre pasado, tras un peleado juicio, se publico en el diario El Universal, la noticia de que Comisión Federal de Electricidad esta obligada a pagar este impuesto, aparte de que le dieron un duro golpe en el Estado de Hidalgo al respecto del pago del impuesto del 2%, Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal.

Ambas situaciones traen aparejada la intención Ejecutiva de obligar a este tipo de organismos al pago de contribuciones, de los cuales no son sujetos, esta afirmación la hacemos notar puesto que es sólo a través de la autorización expresa del Ejecutivo Federal como se pueden gravar los bienes del dominio público de la Federación, como lo indica el artículo 36 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual debe llevar a cabo un procedimiento.

En el supuesto de que dicho procedimiento se hubiese llevado a cabo con los organismos aludidos, a Luz y Fuerza del Centro sería ilegal aplicarle tal situación, puesto que el mismo, reiteramos, se crea con la intención de llevar a la vida jurídica un organismo sano y eficiente, y al gravarlo con un impuesto improcedente, provocaría su deterioro financiero, redundando todo ello en un mayor costo en la producción y en la venta de energía eléctrica.

Por lo que es ilegal obligar a un sujeto a pagar un impuesto improcedente, cuando con ello se afecta su economía, puesto que el espíritu del legislador fue crear un organismo con bases sólidas, y si el Ejecutivo Federal propusiera gravar los bienes de estos organismos, sólo lo lograría con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social, pero esta Dependencia deberá fundar y motivar el porque considera que gravando al organismo se podrá mejorar el financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria,

por ser un acto de autoridad, lo cual lo encontramos demasiado absurdo.

F. REGIMEN JURIDICO DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO

Hasta este punto se ha logrado determinar de manera concreta la situación jurídica que guardan los inmuebles de los organismos públicos descentralizados en relación al impuesto predial, es decir, están exentos del mismo, respecto de los inmuebles utilizados para el funcionamiento y aplicación del objeto para el cual han sido creados, pero cabe hacer un estudio poco más profundo acerca de la segunda parte de la fracción VI del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, referente a lo que la Ley considera como inmuebles destinados a oficinas administrativas.

Por lo que es de cierta importancia hacer referencia a las unidades que con el carácter de oficinas administrativas tiene el organismo para hacer que el mismo funcione de forma acorde a las necesidades del servicio.

Al respecto el artículo 42 de la Ley en cita establece que "No pierden su carácter de bienes del dominio público los que, estando destinados a un servicio público de hecho o por derecho fuesen aprovechados temporalmente, en todo o en parte, en otro objeto que no pueda considerarse como servicio público, hasta en tanto la autoridad competente resuelva lo procedente".

La Ley ha establecido que la autoridad competente por un lado será, de acuerdo con las reformas a la ley de la Administración Pública Federal D.O.F. 28/DIC/1994, artículo 37, fracción XX, la Secretaría de Controlaría y Desarrollo

Administrativo, y por otro lado, se desprende que será la Autoridad Jurisdiccional Federal, en la que se ventilen los asuntos respecto del mencionado impuesto.

El artículo 34, fracción VI, segundo párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, como se mencionó en el apartado correspondiente establece "no quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

De la redacción del citado artículo se observa que las oficinas administrativas, o en general que los inmuebles utilizados para propósitos distintos a los de su objeto, no se consideran inmuebles de dominio público de la Federación, aunque se encuentren afectos a un servicio público.

De tal forma que al pertenecer a la Federación, deben de considerarse como bienes del dominio privado, puesto que no se han desincorporado del régimen del dominio exclusivo de la Federación.

Por otro lado, el artículo 57 de la Ley en estudio, contempla que los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales y municipales. En este caso deberán ser incorporados al dominio público.

Resultando una serie de contradicciones en un mismo cuerpo legal, por un lado se señala que no se consideran bienes del dominio público dichas oficinas

administrativas, y por otro se establece que cuando un bien de dominio privado se destine al servicio de las entidades de la Administración Pública Federal deberán de incorporarse al dominio público, no estableciéndose la condición de que se utilicen para su objeto o estén afectos a un servicio público.

De donde se desprende que la reforma realizada al artículo 34 en 1987, no fue integral, ya que si con dicha reforma se pretendió dar cabida a la posible intervención de los Municipios para poder gravar de acuerdo a la legislación de cada Entidad, en relación a los inmuebles que estuviesen destinados a oficinas administrativas, en el caso de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO no es posible separar esta última característica del objeto, puesto que todas sus funciones y estructura fueron diseñados para efectuar todos los actos relacionados, regularización y mantenimiento del suministro de energía eléctrica.

Se ha respetado la Constitucionalidad del Municipio Libre, así como el ámbito legal del Distrito Federal, sin embargo la ley no ha sido clara y precisa, ya que si bien es cierto que señala que las oficinas administrativas no se encuentran dentro del rango de bienes de dominio público, y son del dominio privado pero con la característica de que no han dejado de pertenecer al dominio del poder público, situación por la cual sólo el Ejecutivo Federal podrá ordenar que se graven, con fundamento en el artículo 36 de la multicitada Ley, y a través del procedimiento que ya se mencionó.

Retomemos esto: El impuesto predial es o tiene su origen eminentemente local de acuerdo al artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Efectivamente se exige del pago del impuesto predial a los bienes del dominio público destinados al servicio público, excepción hecha de las unidades administrativas, de acuerdo al artículo 34 fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por lo que los bienes destinados al objeto que tienen reservados para su aplicación los organismos públicos descentralizados de carácter Federal, no pueden serles aplicables un impuesto predial, y hasta que la fracción VI del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales no sea congruente con el resto de la Ley (artículos 36, 42 y 57), tampoco lo son sus unidades administrativas ya que las mismas forman parte de los bienes del dominio público de la Federación.

Entonces no se está pretendiendo un privilegio por parte de las autoridades hacendarias locales, ya que las mismas no procederían como tal debido al principio de igualdad tributaria ya estudiado, se pretende se aplique efectivamente la ley y sus prerrogativas que como tales ya están consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las diferentes legislaciones federales y locales.

El objetivo principal es la aplicación correcta y total de lo ya establecido en la Constitución, más no un privilegio por parte de las demás autoridades hacendarias y en consecuencia la consideración de desigualdad en la que se encuentra Luz y Fuerza del Centro con respecto a los demás contribuyentes.

## G. CONVENIOS CON LOS MUNICIPIOS Y EL DISTRITO FEDERAL

Antes de iniciar el análisis de la procedencia de los "convenios" realizados para el pago del impuesto predial, por Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, es preciso establecer un poco lo siguiente acerca de la obligación tributaria.

Como ya se señaló al comienzo de este estudio, el artículo 31 constitucional establece como obligación de los mexicanos en su fracción IV, el contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De donde se desprende que todo individuo y toda autoridad se debe apegar a lo establecido por las leyes tributarias, y por ende no pueden convenirse el pago de las contribuciones, por lo que una situación contraria produciría una nulidad en la actuación.

Es decir, las obligaciones voluntarias o contractuales son inexistentes en materia tributaria, ya que resultaría una indisponibilidad del poder y de la potestad tributaria por parte de la Administración Financiera, toda vez que como obligación constitucional en México, se estaría en contra del principio de legalidad tributaria, el cual tiene su fundamento en el artículo 31 fracción IV en relación con los artículos 14 y 16 de nuestro máximo ordenamiento legal, desprendiéndose imperativamente que toda contribución se encuentra establecida en la ley y en las bases de los demás aspectos que informan dicho texto, así como el sustento de todo el régimen jurídico de las contribuciones.

En tal circunstancia, a Comisión Federal de Electricidad y a Petróleos Mexicanos, les ha resultado benéfico realizar convenios con algunos Municipios en cuanto al pago de contribuciones, caso concreto, impuesto predial, sin embargo en el caso de LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, no se considera legalmente procedente la realización de convenios para el pago de impuestos, ya que con ello, por el contrario, se quebrantaría la naturaleza impositiva en México, por lo que al realizar un convenio de esa naturaleza resultaría improcedente.

Aunado a lo anterior, nos encontramos con una causal de nulidad contemplada en el artículo 69 de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece que todo convenio realizado por las dependencias y entidades paraestatales en contravención a las disposiciones establecidas en la ley, serán nulos de pleno derecho.

Por lo que la posición de Luz y Fuerza del Centro, para realizar convenios con los Municipios y el Distrito Federal para el pago del impuesto predial, es contraria a la actuación de Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, es decir, respetando las circunstancias presentadas en cada Entidad, y los beneficios obtenidos en cada caso, el pago de los impuestos se realizará cuando una norma previamente establecida logre encuadrar plenamente lo que se debe de entender por oficinas administrativas como bienes afectos al dominio público de la Federación, estén o no afectas a un servicio público.

Además, si una Autoridad Jurisdiccional, obliga al pago del referido impuesto, será el motivo para solicitar un aumento en la partida presupuestal, lo cual, en consecuencia, va en detrimento del mismo presupuesto público.

Con independencia de lo anterior, Luz y Fuerza del Centro, ha venido pagando el impuesto predial de los inmuebles que forman parte de su patrimonio pero que no se encuentran destinados al servicio público de energía eléctrica o no se relacionen con su objeto, vgr. la Tienda de Consumo para Trabajadores de Sector Eléctrico, que siendo una prestación otorgada a los trabajadores del sector eléctrico, no cumple con el objeto para el cual ha sido creado el organismo.

De lo anterior tenemos que estos llamados "convenios" carecen de la naturaleza jurídica propia de cualquier acuerdo de este tipo, además de no haber disposición legal que los regule y sí, en cambio, contrarían lo preceptuado en los artículos 69 de la Ley General de Bienes Nacionales y 14, 16 y 31 fracción IV de la Constitución Federal, al igual que el principio de legalidad tributaria.

Y más que convenios podríamos opinar de que se tratan de usos o quizá costumbre en sentido jurídico.

#### H. CRITERIO FINAL

Si bien a lo largo del trabajo se demostró que Luz y Fuerza del Centro, en su carácter de organismo descentralizado, goza del beneficio establecido en los diversos ordenamientos estudiados, es decir, está exenta al pago del impuesto predial, y a nuestro parecer, también de las oficinas administrativas, concluimos en varios aspectos, para depurar esta situación.

Los Municipios son la célula de la organización territorial en cualquier forma de gobierno, pero a la vez, son los entes de la administración

pública que carecen de presupuestos suficientes para proporcionar a sus habitantes los servicios que deben de ofrecerles.

Toda vez que el impuesto predial es una contribución que debe en su entero ser percibido directamente por el Municipio, nos parece injusto que a través de los "convenios" que se han establecido entre los Municipios y su Entidad Federativa, perciban una cantidad infima de los mismos.

En este aspecto sería acertado, después de casi 14 años de una Hacienda Municipal que se supone autónoma, proporcionar por parte del Estado los recursos suficientes para que estos entes puedan por si recabar el impuesto predial sin el apoyo de aquellos.

Por otro lado encontramos también que es considerable el impuesto que no se recaba respecto de los inmuebles del dominio público de la Federación, Estados y Municipios, tomemos en cuenta que dichas entidades son subsidiadas por el gobierno Federal y que dicho presupuesto está considerado para un ejercicio fiscal, mismo que en la mayoría de las ocasiones no cubre todas las necesidades prioritarias del mismo Municipio.

Una solución en este caso, puesto que siempre ha sido absurdo que a una partida presupuestal se le aumente una cantidad para pagar a una entidad formante de la administración pública, es que se reforme directamente el artículo 69 de la Ley General de Bienes Nacionales, para que de esta manera puedan realizarse convenios entre Municipios, Estados y otras entidades o dependencias.

Esto, por medio de la figura de la compensación (como forma de

extinción de las obligaciones fiscales sustantivas), que ayudaría a aliviar las cargas pecuniarias de una y otra entidad o dependencia.

Por ejemplo: Tenemos que con respecto a los derechos por consumo de agua, Luz y Fuerza tenía un adeudo con el Organismo Publico Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Naucalpan, un adeudo que superaba los dos millones de pesos, sin embargo aquel organismo tiene un adeudo con Luz y Fuerza por la cantidad de mas de nueve millones de pesos, y el propio Municipio y sus oficinas, un adeudo de más de cincuenta millones de pesos.

Podemos proponer aquí que se llegará a un acuerdo compensatorio acerca de los adeudos que dichos organismo tienen entre sí, para de esta forma lograr su saneamiento entre ellos mismos, cosa que establecida que está la nulidad de este tipo de acuerdos en el artículo en cita, acarrea un convenio sin naturaleza jurídica, nulo de pleno derecho.

A esto cabe agregar que a pesar de que la energía eléctrica no es un servicio que se preste directamente por una entidad o dependencia con el carácter de contribución, si le da ese carácter la jurisprudencia que se transcribe a continuación.

"ENERGÍA ELÉCTRICA, LA INDEMNIZACIÓN POR CONSUMO DE, CONSTITUYE UN DERECHO DE NATURALEZA FISCAL.- El suministro de energía eléctrica constituye incuestionablemente un servicio público que presta el Estado a través del organismo descentralizado facultado para ello, por lo que en los términos del primero y segundo párrafos de la

fracción IV del artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, dicho pago tiene el carácter de una contribución denominada derecho, el cual por disposición de ley goza de naturaleza fiscal, por encontrarse establecido como contribución en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. En tales condiciones, si la naturaleza del crédito respectivo es evidentemente fiscal, por constituir un derecho como contribución es la ley por la prestación de un servicio público, a pesar de que las autoridades no le asignen ese nombre o en su lugar la denominen simplemente "indemnización", no por ello pierde su naturaleza fiscal; de ahí que no obstante que en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación no exista ninguna fracción que se refiera a "resoluciones que determinen indemnizaciones", lo cierto es que por tratarse de una resolución mediante la cual se determina el pago de derechos por servicios de energía eléctrica, con sus respectivos recargos, se actualiza el supuesto previsto en la fracción IV, del artículo 23 de la Ley Orgánica invocada, ya que con dicha resolución sí se causa a la parte quejosa un agravio en materia fiscal, razón por la que la Sala Fiscal sí es competente para conocer del juicio respectivo<sup>(94)</sup>.

Por lo que al tratarse de figuras semejantes, aunque la ley expresamente no lo señale, sí pueden ser objeto de compensaciones que mejorarían la participación de los Municipios en los servicios que debe prestar a sus habitantes, y los organismos, en su caso Luz y Fuerza del Centro, se evitaría manejos administrativos que sólo acarrearán pérdida de tiempo y de personal, por

94

Jurisprudencia dictada por el Sexto Tribunal Colegiado del Primer Circuito, (128), 6° T. C. del Ier. C., informe 1986, 3a. P., Vol. I, p. 217.

ende del presupuesto, que el organismo requiere para la prestación correcta del objeto para el cual ha sido creado.

Por ende y a colación con lo expuesto, también resultaría conveniente reformar el artículo 34 en su fracción IV segunda párrafo, y el artículo 57 de la misma Ley en cita, para que establezcan de una manera más específica a que tipo de inmuebles se refieren y no tropezar con nuevas trabas en cuanto a los inmuebles que gozan de la exención.

Ello convendría tanto a los Municipios como a las entidades y dependencias, ya que los mismo tendrían más tiempo y personal para ocuparlo en las funciones propias de su objeto.



## II. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL COACALCO DE BERRIOZABAL, EDO. DE MEXICO



DEPENDENCIA  
SECCION  
OFICIO NUM

EXP NUM: 475/94  
ASUNTO EXCEPCION DE  
PAGO.

Noviembre 23 de 1994.

C. ABEL ARAUJO OCHOA VARGAS  
AFODERADO LEGAL DE LA COMPAÑIA  
DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO S.A.  
( EN LIQUIDACION. )

En relación a su planteamiento escrito de fecha 20 de Septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, con número de expediente A-113 por el cual solicita de esta Tesorería Municipal la Excepción de Impuestos para la Compañía que usted representa, con fundamento en la documentación respectiva por una Empresa que se encuentra prestando el Servicio Público de energía eléctrica y en los acuerdos que a la Legislación Vigente, se consideran que todos los Actos relacionados con la prestación del mismo, son de orden Público.

Por lo anterior y con fundamento en los Artículos 23 -- Fracción I del Código Fiscal Municipal así como el 7 y 8 de la -- Ley de Hacienda Municipal, se le otorga a la Compañía de Luz y -- Fuerza del Centro S.A. la EXCEPCION de Impuestos de carácter Municipal.

En atención a lo anterior y por éste mismo medio el Sr. Secretario deberá manifestar a ésta Autoridad Fiscal cualquier modificación de las circunstancias que hubieren fundado las mismas.

Así lo acordó y firmó el Tesorero Municipal del Municipio de Coacalco de Berriozabal, Estado de México.

AL SEÑOR TRESORERO MUNICIPAL  
"DEFERENCIA EFECTIVA, NO REPLICACION"

C.P. JORGE RAMONA TORRES  
INV

Por su Secretario/auxiliar



19 de Mayo de 1969

DATOS DEL EMPADRONAMIENTO ANTERIOR

VALOR \$ 23340.00 RENTA 1  
 IMPUESTO BIMESTRAL 1,076.26  
 NOTIFICACION No. 31242 FHO/18/69

TESORERÍA DEL DISTRITO FEDERAL  
 DIRECCIÓN GENERAL DE CATASTRO, IMPUESTO PREDIAL,  
 DEPARTAMENTO DE LIQUIDACIÓN Y GIRO

NOTIFICACION No. CUENTA No.  
 35354 85-84992

RETRIRO DE RECIBOS IMPROCEDENTES

DAÑO No. 71141 VALOR 49,507.196  
 IMPORTE 181.15  
 DATOS DE LA CUENTA QUE SE CANCELA

NOTIFICACION PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL

C. I. M. GUILBARRA SUCESORES  
 CALZADA MELCHOR OCAMPO 171 7806  
 ZONA POSTAL 5 COL. ANIZURES

CUENTA No. VALOR \$  
 IMPUESTO BIMESTRAL 1 RENTA 1  
 PROPIETARIO  
 UBICACION

CLAVES			
FACTOR	DESIGNIO DEL PREDIO	BIMESTRE	AÑO
11	11	40	1969

RETRIRO DE RECIBOS IMPROCEDENTES		MODIFICACIONES AL IMPUESTO	
ORDEN No.	IMPORTE	MONIO DE LA BASE	IMPUESTO BIMESTRAL
5	181.15	EXENTO	EX-140

MODIFICACIONES AL EMPADRONAMIENTO			
ZONA	UBICACION DEL PREDIO	ANTERIOR	ACTUAL
14		INDUSTRIALES NORTE P.S.O. PHOL.	RIO BLANCO
SUP. EN M2	VALOR DEL TERRENO	VALOR DE LA CONSTRUCCION	RENTA
1			

ORIGEN DEL MOVIMIENTO DE ESTA NOTIFICACION

Por oficio de la Procuraduría Fiscal del D. F. registro 933 de marzo 20 de 1968 y de conformidad con lo que establece el artículo 25 fracción II de la Ley de Hacienda vigente se liquida esta cuenta por el periodo del 6o. bimestre de 1961 al 4o. bimestre de 1963 sobre valor de \$ 538,110.00 girando a la tasa del 12.6% anual sobre el 75% de acuerdo con el artículo 41 fracción II de la citada Ley quedando exento a partir del 5o. bimestre de 1963 por estar ocupando el predio la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro S. A. re tirando al mismo tiempo el boleto existente en esta...

AJUSTE DE LA CUENTA

PERIODO	IMPUESTO BIMESTRAL		BIMESTRAL	No DE BIMESTRES	DIFERENCIAS	
	GIROADO	DEBE GIRARSE			A CARGO DEL CAUSANTE	A FAVOR DEL CAUSANTE
6o/51 a 4o/63		847.52		11	9,322.72	

PERIODO DE ADJUDO	IMPUESTO A CARGO DEL CAUSANTE		PLAZO CONCEDIDO AL CAUSANTE
	IMPORTE	CREDITO A FAVOR DEL CAUSANTE	
6o/61 a 4o/63	50,583.34	9,322.72	60 dias
"	1,250.00		31/oct/69
"	1,250.00		31/Dic/69
"	1,250.00		28/Feb/70
"	1,250.00		30/Abr/70
"	1,250.00		30/Jun/70
	9,322.72		

DEPARTAMENTO DE LIQUIDACION Y GIRO  
 DIRECCION GENERAL DE CATASTRO, IMPUESTO PREDIAL  
 NOTIFICACION No. 35354  
 CUENTA No. 85-84992  
 VALOR \$ 50,583.34  
 IMPORTE \$ 1,250.00  
 CREDITO A FAVOR DEL CAUSANTE \$ 9,322.72

ORIGINAL DE NOTIFICACION No. 35354  
 DEPARTAMENTO DE LIQUIDACION Y GIRO  
 DIRECCION GENERAL DE CATASTRO, IMPUESTO PREDIAL  
 JUL 23 1969

18/28 M. D. F. No. 5 ROL 57  
 SOBRE LAS CANTIDADES ANOTADAS EN LA COLUMNA IMPUESTO A CARGO DEL CAUSANTE, DEBE PAGARSE AD-MÁS EL 1.5% POR CONCEPTO DEL IMPUESTO ADICIONAL RECIBOS DE DIFERENCIAS

FECHA 14 de febrero 1970. 9872-15

TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL  
DIRECCION GENERAL DE CATASTRO E IMPUESTO PREDIAL  
DEPARTAMENTO DE LIQUIDACION Y GIRO

PROPIETARIO VALOR A IMPUESTO BIMESTRAL S NOTIFICACION No. CUENTA No. 4437

NOTIFICACION No. 27464 CUENTA No. 45-72006

NOTIFICACION PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL  
POR CONCEPTO DE Alta Exenta.

RETIRO DE RECIBOS IMPROCEDENTES

ORDEN No. IMPORTE 15% ADICIONAL

BASE IMPUESTO BIMESTRAL S

DATOS DE LA CUENTA QUE SE CANCELA

c. Compañia Mexicana de Luz. 4437  
DOMICILIO Insurgentes Norte Esg. Rio Blanco.  
ZONA POSTAL 15 COL. Capultitlan.

CLAVES

FACTOR	DESTINO DEL PREGIO	BIMESTRE	AÑO
	<u>22</u>	<u>30</u>	<u>1970</u>

MODIFICACIONES AL IMPUESTO

BASE IMPUESTO BIMESTRAL

Exenta Exenta

RETIRO DE RECIBOS IMPROCEDENTES

ORDEN No. IMPORTE 15% ADICIONAL

BASE IMPUESTO BIMESTRAL S

MODIFICACIONES AL EMPADRONAMIENTO

ZONA 15 UBICACION ANTERIOR: Insurgentes Norte Esg. Rio Blanco Col. Capultitlan.

UBICACION ACTUAL: Insurgentes Norte Esg. Rio Blanco Col. Capultitlan.

SUP. EN M2	VALOR DEL TERRENO	VALOR DE LA CONSTRUCCION	VALOR TOTAL	RENITA

ORIGEN DEL MOVIMIENTO DE ESTA NOTIFICACION

De acuerdo con el informe del Depto. de Avalúos practicado con fecha 8 de Agosto de 1969 Reg. 24423 y en virtud de que esta cuenta queda comprendido dentro de lo establecido por el artículo 31 de la Ley de Hacienda vigente, queda axento en forma definitiva efectuandose este movimiento solo para fines estadísticos.

AJUSTE DE LA CUENTA

PERIODO	IMPUESTO BIMESTRAL GIRADO	DEBE GIRARSE	BIMESTRAL	No. de BIMESTRES	DIFERENCIAS A CARGO DEL CAUSANTE	A FAVOR DEL CAUSANTE

ESTE ADEUDO DEBERA PAGARSE EN EL PLAZO QUE SE INDICA ART. 26

PERIODO DE ADEUDO	ADEUDO A CARGO DEL CAUSANTE	CREDITO A FAVOR DEL CAUSANTE	PLAZO CONCEDIDO AL CAUSANTE

TESORERIA DEL D. F.  
ENTREGADO  
22 MAR 20 1970  
DEPARTAMENTO DE CONTROL DE EMISIONES

LIG. No. 326-26 rel. 895. REC. No. 27

SOBRE LAS CANTIDADES ANOTADAS EN LA COLUMNA ADEUDO A CARGO DEL CAUSANTE DEBE PAGARSE ADEMAS EL 15% POR CONCEPTO DEL IMPUESTO ADICIONAL

RECIBO DE DIFERENCIAS

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE LIQUIDACION Y GIRO  
LUIS RIVERA LOPEZ  
CAUSANTE



04.01.1996

Dependencia CATASTRO-RECADACION  
FISCAL.  
 No. de Oficio CRF-062-96  
 Expediente U.N.I.C.O.

ASUNTO :

Pachuca, Hgo., 3 de octubre de 1996.

C. ANIEL ARMANDO UCHOA VARGAS,  
 REPRESENTANTE LEGAL DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO,  
 BOULEVARD RAMON S. ORFEL 5/N, EDIF. 5 DE MAYO,  
 COLONIA SANTA JULIA,  
 PACHUCA, HIDALGO.

13:00  
 OCT. 6 1996

Hacemos referencia a su escrito con folio 04-G049, de 26 de septiembre del actual año, por medio del cual, en su carácter de Representante Legal -- de "Luz y Fuerza Del Centro", Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, emite el criterio que sustenta en relación al requerimiento que la Presidencia Municipal de Pachuca hace en oficio CRF/052/96, de 3 de septiembre próximo pasado, para el pago del Impuesto Predial a cargo de dicho organismo, causado por los bienes inmuebles de su propiedad, que se encuentran ubicados en este municipio.

Sobre el particular y después de la lectura detenida de su comunicación, hacemos de su conocimiento que nuestro requerimiento de pago del Impuesto -- Predial causado por los bienes inmuebles propiedad del organismo que representa se encuentran debidamente fundado en los Artículos 8A, 8B y 8C, Fracción III de la Ley de Hacienda Municipal y Artículos 17 y 18 de la Ley de -- Ingresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación -- del día 20 de diciembre de 1994, que establecen la facultad de la Presidencia Municipal de Pachuca para establecer, recibir y requerir el pago del Impuesto Predial causado por los bienes inmuebles que se encuentran en su jurisdicción, como es el caso que se plantea.

Tomando en cuenta los razonamientos que expone, y la naturaleza que se da a los bienes gravados, como bienes del dominio público de la Federación, coincidimos con usted en que de acuerdo a las disposiciones legales que expone dichos bienes se encuentran exentos del pago del Impuesto Predial, tal



Dependencia \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 No. de Oficio \_\_\_\_\_  
 Expediente \_\_\_\_\_

### A S U N T O :

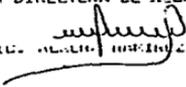
- 2 -

y como lo establece el artículo 80 de la Ley de Hacienda Municipal y el Segundo párrafo del inciso L) del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emen de otras disposiciones que hace valer.

Sin embargo, para el efecto de que se aplique el criterio que expone y los bienes inmuebles que menciona como bienes del dominio público propiedad de Luz y Fuerza del Centro se declaren exentos del pago del impuesto predial, es necesario, de conformidad con lo que disponen los Artículos 3, Fracción - VI, 17 Fracción 1a., 57 y 85 Fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, que el Ejecutivo Federal declare que un bien determinado forma parte del dominio público de la Federación, así como también se inscribe en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Por lo anterior, para que ésta Presidencia Municipal tenga por exentos del impuesto predial a los bienes inmuebles del caso, es requisito, que de acuerdo a las disposiciones legales expuestas, se compruebe que son bienes del dominio público, así como de que se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal señalada, además de que deberá solicitarse dicha exención a la Presidencia Municipal de Pachucá, tal como lo establece el segundo párrafo del artículo 80 de la Ley de Hacienda Municipal.

DEFINITIVAMENTE -  
 SUPLENTE EFECTIVO. NO REELECCION.  
 EL DIRECTOR DE RECALCULACION FISCAL.

LIC. ALBERTO ROSALES HUAY.  


---

**CONCLUSIONES**

## Conclusiones

1. El impuesto predial es aquella prestación en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de los propietarios o poseedores, sean personas físicas o morales, de bienes inmuebles, tanto de los predios como de las construcciones en ellos edificadas, con el fin de cubrir los gastos públicos.
2. El impuesto predial es un impuesto directo porque grava las manifestaciones directas de la riqueza, que son las que reflejan más fielmente la capacidad contributiva del sujeto.
3. Para efectos de esta tesis se entiende por exención en el pago de los tributos o contribuciones, aquella figura jurídico-tributaria por virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones gravables por razones de equidad, de conveniencia o de política económica.
4. De tal manera que la jurisprudencia, acorde al concepto de exención anterior, se ha manifestado en el sentido de que el sujeto exento es la persona física o moral cuya situación legal normalmente tiene la calidad de causante, pero que no está obligada a enterar el crédito tributario por encontrarse en condiciones de privilegio o franquicia.
5. La capacidad contributiva la entendemos como la medida en que los ciudadanos pueden soportar la carga tributaria, tanto en cantidad como en calidad, teniendo en cuenta las respectivas situaciones personales del sujeto, ya que anterior al pago de la contribución, deben ser cubiertos los gastos vitales de aquel.

Conclusiones

---

6. El servicio público de energía eléctrica es por disposición constitucional y por sus características inherentes, un servicio público, por lo que debe de tener los siguientes elementos:
- a). Ser una actividad técnica;
  - b). De manera general, uniforme, regular y continua debe ser realizada por el Estado;
  - c). El Estado la realizara por sí o a través de los particulares concesionados;
  - d). Dicha actividad se realizará conforme a las disposiciones legales establecidas para su regulación; y
  - e). Siempre será para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.
7. El servicio público de energía eléctrica actualmente es proporcionado por Luz y Fuerza del Centro y la Comisión Federal de Electricidad.
8. Tanto Luz y Fuerza del Centro como la Comisión Federal de Electricidad son organismos públicos descentralizados, y como tales tienen las características siguientes:
- a). Son creados por un acto legislativo;
  - b). Tienen régimen jurídico propio;
  - c). Tienen personalidad jurídica propia;
  - d). Tienen denominación prevista en el acto de creación;
  - e). Así como la cede de sus oficinas;
  - f). Tienen una estructura interna;
  - g). Tienen patrimonio propio;
  - h). Tienen un objeto, que se refiere a las tareas que le son asignadas por

## Conclusiones

el orden jurídico;

- i). tiene una finalidad, que es la satisfacción del interés general en forma idónea, rápida y eficaz; y
- j). Cuentan con un régimen fiscal.

9. Los organismos públicos descentralizados, a pesar de ser entes que por su naturaleza jurídica cuentan con las características que se señalaron anteriormente, su autonomía se ve frenada por los ordenamientos jurídicos que reglamentan sus actuaciones, así también por los controles que sobre los mismos tienen la cabeza de sector correspondiente y el presupuesto anual al que son sujetas.
10. Los organismo públicos descentralizados por su objeto y finalidad no deben pagar algunas contribuciones, ya que éstas repercuten en el costo de los servicios que prestan, y dichas entidades al no perseguir un fin de lucro, más al contrario buscar un interés social, deben estar exentos de algunos tributos.
11. Es así que proponemos la exención del impuesto predial, en el caso concreto que nos ocupa, cuando menos a los predios dedicados a la generación, conducción, transformación, distribución, abastecimiento y venta de energía eléctrica, y no así de los inmuebles que se dedican a propósitos distintos a los de su objeto, por ser dicha actividad diversa a la establecida como objeto propio de la Institución a la que nos hemos referido.

## Conclusiones

---

12. De tal manera que de los criterios de las autoridades administrativas, en su caso de las haciendas locales, de los más acertados que encontramos, es el caso del Estado de Hidalgo, ya que en su ordenamiento municipal establece el mecanismo para solicitar y en su caso determinar la exención a los inmuebles del dominio público de la Federación, Estados y municipios, en relación al pago del impuesto predial, por parte de la autoridad hacendaria, lo cual es una respuesta más acertada para la solución del problema que se ha planteado.

---

## **BIBLIOGRAFIA**

## Bibliografía

---

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 12a. ed., México, Porrúa, 1995, 1048 p.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, Derecho Fiscal, 5a. ed., México, Themis, 348 p.
- CHAVEZ PEREZ, Aurora, Organismos Descentralizados en México, México, 1995, 103 p., Tesis (Licenciatura en Derecho), Universidad Nacional Autónoma de México.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, 3a. reimp., México, Limusa, 1991, 255 p.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 3a. ed., México, Limusa, 1995, 223 p.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo. (Primer Curso), México, Porrúa, 1994.
- EVANGELISTA ORTIZ, Guadalupe, El Impuesto Predial en las Haciendas Públicas Municipales, México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, 1989, 229 p.
- FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, la nueva estructura, 2a. ed., México, Porrúa, 1983, 795 p.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 32a. ed., México, Porrúa, 1993, 506 p.

## Bibliografía

---

FIGUEROA TARANGO, Fernando, La Noción de Orden Público en Derecho Administrativo, 2a. ed., México, Unión, 1966, 196 p.

GARZA, Sergio Francisco, de la, Derecho Tributario Mexicano, 16a. ed., México, Porrúa, 1990, 1025 p.

GODOY, Norberto J. Teoría General del Derecho Tributario. Aspectos esenciales, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, 205 p.

GOMEZ VALLE, Sara, Legislación Fiscal, 7a. ed., México, Banca y Comercio S.A. de C.V., 1991, 116 p.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 5a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1993, 354 p.

MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Primer Curso, 2a. ed., México, Harla, 1994, 316 p.

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 4a. ed., México, Porrúa, 1976, 527 p.

ORDUÑA GALVAN, María Esther, El Servicio Público de Energía Eléctrica. Marco Jurídico e Instituciones, México, 1995, 156 p., Tesis (Licenciatura en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México).

ORTEGA LOMELIN, Roberto, Federalismo y Municipio. Una Visión de la Modernización de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 203 p.

## Bibliografía

- PUGLIESE, Mario, Derecho Financiero. Instituciones de Derecho Financiero, México, Fondo de Cultura Económica, 1939, 275 p.
- QUINTANA SALVATIERRA, Jesús, ROJAS YAREZ, Jorge, Derecho Tributario Mexicano, 2a. ed., México, Trillas, 1994, 440 p.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, 2a. ed., México, Harla, 1986, 295 p.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, México, Limusa, 1981, 293 p.
- SALINAS ARRAMIDE, Pedro, La exención en la Teoría General del Derecho Tributario, 2a. reimp., México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, 1993, 404 p.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 15a. ed., México, M. Porrúa, 1994, 839 p.
- VILLEGAS, Hector B, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 5a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1993, 857 p.
- ZORRILLA MARTINEZ, Pedro, La Administración Pública Federal, 2a. ed., México, Serie Estudio 26, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976, 196 p.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley General de Deuda Pública.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley de Información Estadística y Geográfica.

Ley de Inversión Extranjera.

Ley de Planeación.

Ley de Aguas Nacionales.

Bibliografía

---

Código Fiscal de la Federación.

Código Federal de Procedimientos civiles.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Código Financiero del Distrito Federal.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Hidalgo.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

H E M E R O G R A F I A

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Diario Oficial de la Federación, varias publicaciones.

Decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro del 8 de febrero de 1994,  
D.O.F. 09/02/94.

Diario de Morelos, del 26 de agosto de 1996.

Diario el Universal, del 8 de diciembre de 1996.

Diario el Universal, del 12 de diciembre de 1996.

Revista Lux N° 366, Año LXI, Órgano Oficial del Sindicato Mexicano de  
Electricistas, Enero-Febrero de 1988.

Escritura Pública 4963 otorgada ante el Notario Público N° 25 del Distrito  
Federal, Lic. Juan M. Villela, del 13 de mayo de 1910.

Escritura Pública 7518 otorgada ante el Notario Público N° 6, Lic. Manuel  
Martínez y Madero, del 26 de octubre de 1922.

Escritura Pública 25740 otorgada ante el Notario Público N° 21 del Distrito  
Federal, Lic. Enrique del Valle, del 4 de octubre de 1954.