



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

“LA ILEGALIDAD DE LA APLICACIÓN  
DEL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II,  
PÁRRAFO SEGUNDO DEL CÓDIGO  
FINANCIERO DEL 2005 PARA EL  
DISTRITO FEDERAL.”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
*CYNTHIA GABRIELA RIVERA GONZÁLEZ*

ASESOR: MTRO. FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA

BOSQUES DE ARAGÓN, EDO. DE MEXICO

2006





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.

## AGRADECIMIENTOS.

**Señor**, te doy gracias por haberme permitido llegar a esta etapa tan importante de mi vida, en compañía de mis seres queridos.

A la Máxima Casa de Estudios.

**Universidad Nacional Autónoma de México.**

**Facultad de Estudios Superiores Aragón.**

Gracias por haber sido aceptada para formar parte de los profesionistas que día a día se forjan en esta Institución Académica y por todos los conocimientos brindados, así como las enseñanzas de vida que me diste.

**A mi familia.**

Son el más grande regalo que Dios me ha dado.

Gracias por estar siempre conmigo.

Los amo.

**A mis padres.**

**Sr. Miguel A. Rivera Ramírez.**

**Sra. Rebeca González Núñez.**

Gracias por haberme dado la vida y recorrer juntos el camino que les marcó el destino.

Gracias por su amor incondicional, por todo el tiempo que les robé pensando en mí, por creer en mi y compartir mis sueños, triunfos y fracasos.

Estoy muy orgullosa de ustedes.

**Mami**, eres una excelente mujer y madre, gracias por todos tus consejos, por enseñarme a enfrentar cualquier situación por muy difícil que ésta sea y a luchar por alcanzar la realización de mis metas.

**Papi**, gracias por todos los momentos que hemos compartido juntos, por tu comprensión y confianza, por impulsarme a ser cada día mejor persona y enseñarme que el triunfo se obtiene a base de sacrificios. Eres un Excelente padre y ser humano.

**A mis hermanas.**

Gracias por todo su apoyo, cariño, comprensión y por quererme como soy.

Me enorgullece tener como hermanas, a unas excelentes mujeres.

**Alma Nashelli.**

Pequeña, gracias por enseñarme que nunca es tarde para volver a empezar y que lo más importante de un fracaso es el levantarse y no darse por vencido.

**Delia Yuritz.**

Niña, gracias por enseñarme a tener fuerza de voluntad en la toma de mis decisiones y que el triunfo no es cuestión de suerte, sino de una lucha constante.

**Adriana Lizbeth.**

Nena, gracias por enseñarme a arriesgarme en la vida, a enfrentar mis miedos y aceptar mis errores; y por demostrarme que las mujeres todo lo pueden lograr.

**Antonio Palma**

Gracias por tus consejos, por tu apoyo incondicional y por impulsarme a superarme cada día más, y por estar conmigo en los momentos más difíciles..

**Margarita Rivera.**

Gracias por tu confianza y comprensión; y por enseñarme a disfrutar cada día, como si fuera el último.

**Ana Olivares, Beatriz Rivera, Esther Rivera, Sergio Bernal, Maestra Raquel y Estela Núñez.**

Gracias por todo el apoyo brindado y por saber que cuento con ustedes ante cualquier situación que la vida me presente.

**Karen, Yessica, Erika, Isaac, Ever, Isaías, Israel y Enrique.**

Gracias por las lecciones de vida que han compartido conmigo. Los quiero mucho, espero nunca defraudarlos.

**Eva Núñez, Rosa González, Virginia Palma y Esperanza Palma. (+)**

Gracias por todos sus consejos que me dieron en vida, espero aprovecharlos al máximo. Donde quieran que estén, espero que se sientan orgullosas de mí.

Gracias a dos excelentes mujeres, abogadas, jefas y grandes amigas; que admiro y respeto mucho.

**Lic. Lisbeth Muñoz**, gracias por haberme dado tu amistad y confianza sin condiciones, por apoyarme desinteresadamente y creer en mí, y enseñarme que cada día debo prepararme más, en todos los ámbitos.

**Lic. Marcela Quiñones**, gracias por su apoyo incondicional, por su amistad y por la confianza brindadas, por enseñarme que todo lo que se anhela con el corazón, lo podemos lograr y aprender que no se puede lo que no se intenta.

Gracias a un excelente asesor, maestro y amigo.

**Lic. Jesús Francisco Ferrer Vega.**

Gracias por haber aceptado dirigir el presente trabajo de investigación, por todo su apoyo y consejos que me brindó; gracias por creer en mí y por enseñarme que la felicidad la hacemos nosotros.

A mis amigos, amigas y compañeros de trabajo.  
Gracias porque sin pedir nada a cambio, me ayudaron a darme cuenta que amor y amistad no

son simplemente un concepto, sino entrega noble y desinteresada.

**Enrique Zamora, Antonio Becerril, Jorge Bandera, Luis Rojas, José Luis Ramírez, Julián Corona, José y David Ramos.**

Niños los quiero muchos, gracias por todos los momentos que pasamos juntos y que nos faltan por pasar; gracias por su amistad incondicional y por todos los consejos que me han dado.

**Citlali Rosas, Olga Trejo, Yadira Villalobos, Besoráh Barrera, Diana Pico, Nancy Pérez y Patricia.**

Chiquillas las quiero mucho, gracias por estar conmigo en este día tan importante para mí; gracias por compartir todas mis alegrías y tristezas y saber que cuento con ustedes en cualquier momento.

**Rosa Infante, Yolanda Navarro, Geovana, Paulina, Leticia, Víctor, Paola, y Rosa.**

Gracias por su amistad y apoyo; y por estar conmigo en este día tan especial para mí, los admiro y respeto muchísimo.

**Lic. Xavier Gómez González.**

Gracias por haberme compartido todos sus conocimientos y experiencias; y por haberme dado la oportunidad de desarrollar los conocimientos adquiridos durante toda mi carrera profesional.

Gracias por haber creído en mí y por que fuiste una pieza trascendental para concluir este importante trabajo.

**LA ILEGALIDAD DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II,  
PÁRRAFO SEGUNDO DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL 2005 PARA EL  
DISTRITO FEDERAL.**

**INTRODUCCIÓN. ....1**

**CAPITULO I.**

**NOCIONES GENERALES DE LAS CONTRIBUCIONES.**

1.1 Concepto de Contribuciones.....5

1.2 Fundamento Constitucional de las  
Contribuciones.....6

1.3 Elementos de las Contribuciones.....15

1.4 Características de las Contribuciones.....25

1.5 Clases de Contribuciones.....30

1.5.1 Aportaciones de Seguridad Social.....31

1.5.2 Contribuciones de Mejoras.....34

1.5.3 Derechos.....36

1.5.4 Impuestos.....39

1.6 Efectos de las Contribuciones.....40

**CAPITULO II.**

**LOS IMPUESTOS.**

2.1 Definición de Impuesto.....42

2.2 Naturaleza jurídica del Impuesto. ....44

2.3 Elementos de los Impuestos. ....48

2.4	Efectos de los Impuestos.....	57
2.5	Principios Constitucionales que rigen a los Impuestos.....	60
2.5.1	Legalidad.....	61
2.5.2	Igualdad. ....	63
2.5.3	Seguridad Jurídica.....	64
2.5.4	Vigencia.....	65
2.5.5	Audiencia.....	66
2.5.6	Proporcionalidad y Equidad.....	68
2.5.7	Fundamentación y Motivación.....	69
2.6	Principios Doctrinales Relativos a los Impuestos.....	71
2.7	Impuestos Federales.....	78
2.8	Impuestos Locales.....	79

### **CAPITULO III.**

#### **EL IMPUESTO PREDIAL.**

3.1	Concepto de Impuesto Predial.....	83
3.2	Naturaleza Jurídica.....	85
3.3	Elementos del Impuesto Predial.....	87
3.4	Evolución del Impuesto Predial.....	98
3.4.1	Evolución Legislativa del Impuesto Predial.....	98



3.5	Régimen Jurídico actual del Impuesto Predial.....	115
3.5.1	Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	116
3.5.2	Legislaciones Secundarias en el Distrito Federal.....	119
3.5.2.1	Código Financiero del Distrito Federal.....	120

#### **CAPITULO IV.**

### **LA ILEGALIDAD DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO DEL CÓDIGO FINANCIERO, PARA EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.**

4.1	Formas que contempla el Código Financiero del Distrito Federal del 2005, para calcular la base gravable para el pago del Impuesto Predial.....	121
4.1.1	Valores Unitarios.- Artículo 149, fracción I del Código Financiero del Distrito Federal.....	122
4.1.2	Valor Base Rentas.- Artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal.....	124
4.2	El pago del Impuesto Predial a la luz del artículo 149, del Código	

	Financiero del Distrito Federal en el 2005.....	124
4.3	Inconstitucionalidad del Artículo 149, fracción II, párrafo segundo, del Código Financiero del Distrito Federal.....	125
4.4	La ilegalidad en la aplicación del Artículo 149, fracción II, párrafo segundo, del Código Financiero del Distrito Federal.....	141
4.5	Propuesta de reforma al Artículo 149, fracción II, párrafo segundo, del Código Financiero del Distrito Federal.....	151
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>154</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>159</b>

## INTRODUCCIÓN.

En el Distrito Federal, el Impuesto Predial es una de las contribuciones más importantes, dentro de los ingresos públicos que se perciben anualmente, ya que los rendimientos por el cobro de dicho impuesto, es esencial en la obtención de recursos financieros, para poder satisfacer las necesidades públicas que demanda la sociedad.

El régimen jurídico actual del Impuesto Predial para el Distrito Federal, se encuentra establecido en el artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso b), último párrafo, en relación con el artículo 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, ambos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y respecto a los elementos que integran este impuesto, su fundamento legal se encuentra en el Código Financiero del Distrito Federal, en los artículos 148 al 155.

Los elementos de todo impuesto son importantes para dar certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes, en el pago de sus impuestos. Así, los elementos que conforman el Impuesto Predial para el Distrito Federal, deben estar establecidos en un ordenamiento fiscal, siendo éste, el Código Financiero del Distrito Federal; además de ello, la determinación de dichos elementos, debe realizarse respetando los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, consagrados en el artículo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna, para que el pago hecho por concepto de Impuesto Predial, se encuentre apegado a derecho.

Sin embargo, a partir del año 2002 se reformó uno de los elementos que integran el Impuesto Predial, esto es, el procedimiento para calcular la base gravable que sirve para el pago de este impuesto, respecto a los inmuebles que se den en arrendamiento (artículo 149, fracción II, segundo párrafo del Código Financiero del Distrito Federal), dicha reforma consistió en la

inclusión del factor 10.0, que eleva en un 1000% la base gravable del impuesto de referencia, arrojando un valor ficticio y desproporcional, generando con ello, la promoción de diversos juicios de amparo en contra de esta reforma; por lo que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que la inclusión de dicho factor en el artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, es inconstitucional por violentar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias que consagra nuestra Ley Suprema.

Así las cosas, no obstante, a pesar de que ya fue declarado inconstitucional el multicitado artículo, por nuestro máximo Tribunal de Justicia Federal, por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta la fecha no ha presentado ninguna iniciativa de Decreto por el cual se reforme este segundo párrafo de la fracción II del artículo en comento, al contrario año con año, se ha dejado intacto el factor 10, dejando a un lado el criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia, que sostiene la inconstitucional de dicho factor, toda vez que eleva en forma exorbitante el valor de los inmuebles, violando los principios de proporcionalidad y equidad tributarias; y por tanto, la Secretaría de Finanzas, continua aplicando este factor, para calcular la base gravable del Impuesto Predial, respecto a los inmuebles dados en arrendamiento, Por lo que, de no modificarse la disposición declarada inconstitucional, todos sus frutos resultan viciados de origen, y por tanto los actos apoyados en ésta disposición devienen de ilegales.

Cabe hacer la aclaración, que el presente trabajo de investigación, se realizó respecto a la ilegalidad de la aplicación del factor 10.0 contemplado en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, vigente para el año 2005, sin embargo, para el año 2006, el Código Financiero del Distrito Federal no sufrió reforma alguna, en lo que toca al artículo 149, fracción II, párrafo segundo del citado ordenamiento fiscal, esto

es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no ha modificado el citado párrafo, dejando intacto el factor 10, el cual actualmente se sigue aplicando por las autoridades fiscales correspondientes, para determinar la base gravable para el pago del Impuesto Predial.

El presente trabajo se encuentra desarrollado en cuatro capítulos, que son a saber:

El capítulo primero, se refiere al tema de las contribuciones en México, sus definiciones, sus principales características, los elementos que las integran, así como los tipos de contribuciones que contempla el Código Fiscal de la Federación, y con ello, dar una panorámica general respecto a estos ingresos públicos.

En el capítulo segundo, hablaremos de los Impuestos, su concepto, la naturaleza jurídica, elementos que los componen, los efectos que producen, los principios constitucionales que los rigen, los principios que señala la doctrina, así como de la clasificación que para el presente trabajo es relevante (impuestos federales y locales).

Dentro del capítulo tercero, abordaremos el tema del Impuesto Predial, señalando su definición, la naturaleza jurídica, sus elementos, su evolución legislativa, su régimen jurídico actual, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en las legislaciones secundarias (Código Financiero del Distrito Federal).

Y por lo que toca al capítulo cuarto, se exponen las dos formas que contempla el Código Financiero del Distrito Federal, para determinar la base gravable de dicho impuesto: Valores Unitarios y Valor Base Rentas, y una vez determinada dicha base, como se realiza el cálculo para el pago del Impuesto Predial; hablaremos de la inconstitucionalidad del artículo 149, fracción II, párrafo segundo, por violentar los principios de proporcionalidad y

equidad tributarias, consagradas en nuestra Constitución, al incluir en el citado artículo, el factor 10, para el cálculo de la base gravable (valor base rentas); explicaremos la ilegalidad de la aplicación de dicho factor por la autoridad fiscal y por último se hará la propuesta de reformar el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal.

Finalmente, se señalan las conclusiones a que se arribaron en el presente trabajo.

# CAPITULO I.

## NOCIONES GENERALES DE LAS CONTRIBUCIONES.

### 1.1 Concepto de Contribuciones.

En la legislación fiscal mexicana, no encontramos ningún precepto normativo que establezca el concepto o definición de contribución, por ejemplo el Código Fiscal de la Federación utiliza la palabra contribución, pero no la define. Por ello, nos apoyaremos en lo que ha señalado la doctrina, para estar en posibilidad de comprender que se entiende por contribución.

Para Narciso Sánchez Gómez “Las contribuciones son las aportaciones en dinero o en especie que con carácter general y obligatorio deben hacer al Estado los particulares, bajo un régimen jurídico de derecho público, para cubrir el gasto social o lo que se conoce como necesidades colectivas. Se trata de aportaciones pecuniarias que hacen las personas físicas y morales, por el sólo hecho de ser miembros de una nación o por percibir ingresos, rentas, utilidades o ganancias dentro de su territorio...”<sup>1</sup>

A su vez, dicho tratadista cita la definición utilizada por el Licenciado Francisco Cárdenas Elizondo, quien señala que las contribuciones integran el sector más destacado dentro de los recursos económicos con los que cuenta el Estado, para estar en aptitud de sufragar los gastos públicos. Esto se debe, por un lado, a la importancia del monto de ingresos que representan en el cuadro general de los ingresos públicos (determinados anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación), y por el otro lado, por imperativo constitucional, ya que conforme a lo establecido en el artículo 73, fracción VII

---

<sup>1</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 207.

de nuestra Constitución, el Congreso de la Unión tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

El tratadista Sergio Francisco de la Garza, señala “Los tributos o contribuciones son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”<sup>2</sup> acentuando a su vez el criterio sostenido por el tratadista Giuliani Fonrouge, el cual define a la contribución como “una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da a lugar a relaciones jurídicas de derecho.”<sup>3</sup>

De los conceptos antes indicados, podemos concluir que las contribuciones son ingresos públicos, obtenidos mediante prestaciones en dinero o excepcionalmente en especie, que el Estado exige a las personas físicas y morales que residan en su territorio, en virtud de su poder coercitivo, para que éste pueda afrontar los gastos públicos y pueda así satisfacer las necesidades que la sociedad demanda; pues el Estado sin las contribuciones de sus gobernados le resultaría imposible subsistir.

Ahora bien, la legislación mexicana, concretamente Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 2º y 6º, sólo se limitan a señalar los tipos de contribuciones que se regulan, así como cuando se origina una contribución, pero se abstiene de explicar en que consiste o definir a las contribuciones.

## **1.2 Fundamento Constitucional de las Contribuciones.**

Los preceptos constitucionales, que a continuación explicaremos, son aquellos que representan la base constitucional de las contribuciones (artículos 31, fracción IV; 73, fracciones VII y XXIX; 117, fracciones IV, V, VI y

---

<sup>2</sup> De La Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 319-321.

<sup>3</sup> Idem.



VII y 118 fracción I, 115, fracción IV, Inciso a) y c) y 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), primer y último párrafo.).

### **Artículo 31, primer párrafo, fracción IV.**

En primer lugar mencionaremos el artículo 31, primer párrafo, fracción IV de nuestra Carta Magna, por su importancia para efectos contributivos. Dicho artículo establece:

*“ARTÍCULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:*

*...*

*IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”*

De lo anterior se pueden extraer los elementos que a continuación señalaremos, para una mejor comprensión del citado precepto constitucional.

#### La obligatoriedad.

En materia jurídica, una obligación entraña la existencia de dos o más sujetos comprometidos entre sí, ya sea por razón de un adeudo, una prestación, una abstención o de una concesión, lo que comúnmente se conoce como las obligaciones de dar, hacer, no hacer y de tolerar o permitir. Por tanto, el precepto constitucional en comento, configura la obligación de dar, ya que la única forma de contribuir para los gastos públicos es en forma pecuniaria, excepcionalmente en especie, es decir, la obligación de pagar una contribución y el no hacerlo revierte la conducta omisiva en ilicitud.

#### La aparente restricción a los mexicanos, como si excluyera a los extranjeros en la relación tributaria.

El artículo 33 Constitucional fija a favor de los extranjeros el derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Carta Magna, por tanto, es obvio que resultaría un privilegio inexplicable que permanecieran al margen de la obligación contributiva, dejando notablemente en desventaja a los mexicanos, en su propio País. Por este motivo sería absurdo que de la lectura estrictamente del citado artículo, se desprendiera una supuesta exención tácita a favor de lo extranjeros que residen en el País; pero esta circunstancia, no es suficiente para que los extranjeros se encuentren excluidos de dicha obligación; hay dos razones jurídicas de mucho mayor alcance.

La primera, es el llamado *Tratado de la Habana sobre la Condición Jurídica del Extranjero*, concertado en 1928, el cual obliga a los extranjeros a contribuir en igual de condiciones de los nacionales; y la segunda, encontramos las diversas Tesis Jurisprudenciales emitidas por el Poder Judicial de la Federación, las cuales han enfatizado en forma reiterada, que debe entenderse por residencia, concepto establecido en el artículo que nos ocupa, por lo que es ineludiblemente, que tanto los extranjeros como los mexicanos, deben contribuir en igualdad de condiciones, por el solo hecho de residir en el territorio nacional, adquiriendo obligaciones y derechos.

#### El concepto de Gastos Públicos de los tres niveles de Gobierno.

Ahora bien, debemos entender que significa *gasto público*, desde la consecuencia de la idea originaria del Estado, que es la búsqueda del bien común, lo que se traduce en el beneficio del conjunto o la mayor parte de los gobernados. Dentro de la noción de gastos públicos, usualmente se incluye la retribución a los servicios de los funcionarios y burócratas, que prestan al Estado, pero también encuadra en forma mayoritaria y relevante, la recaudación de contribuciones, mismas que se destinan, tanto para la realización de la obras públicas, así como la prestación de los servicios

primordiales que requiere la ciudadanía, para asegurar un buen gobierno (paz, libertad y la tranquilidad).

Los sujetos activos en la relación contributiva: la Federación, los Estados, incluyendo al Distrito Federal y el Municipio.

Efectivamente, deben existir sujetos que deben percibir las contribuciones, no es suficiente el hecho de que una Constitución los identifique como Órganos de Gobierno, por razón de una estructura organizativa determinada, sino que también se necesita que tengan atribuciones para adquirir la calidad de sujetos acreedores dentro de la relación contributiva. Es decir, no sólo se requiere de la legitimidad de su creación como Órganos de Gobierno y consecuentemente, como implícitos, sujetos activos de dicha relación, ya que, además se exige que se les dote mediante ley, la potestad jurídica para ejercer un determinado acto jurídico. En tal virtud, tenemos que, por un lado, hay tres esferas de gobierno, donde el gobernado queda subordinado a éstas, con la obligación de contribuir; y por el otro, dicha obligación se sujeta a lo establecido en las leyes respectivas, identificándolos como sujetos activos.

La condición de residencia del contribuyente.

Para efectos del artículo de referencia, debe entenderse como residencia, únicamente la ubicación determinada dentro de un entorno territorial; dicho entorno se representa el mínimo por el Municipio y el máximo, puede ser la propia Federación, el Distrito Federal o un Estado específico, donde el gobernado haya decidido residir.

En este concepto de residencia, predomina la sola identificación territorial, para poder atribuirle al ciudadano, la condición contributiva originaria y ésta sea la base de creación de las demás contribuciones.

La figura de esa “manera” de contribuir proporcional y equitativa”.

La palabra *manera* se traduce como el modo en que se ejecuta u ocurre algo. Por lo que, cuando se habla, en el texto constitucional de mérito, de una manera determinada, ésta deberá ser observada por las Leyes que fijen las contribuciones, señalando que esa *manera* debe ser obligatoriamente *proporcional y equitativa*, principios deben cumplirse por las Leyes Fiscales, para adquirir la condición de validez, ya que al establecer impuestos o los elementos que los integran, sin acatar los principios antes citados, carecen de legalidad.

La manera que “dispongan las leyes”.

No podemos concebir manera alguna de contribuir en el País, pese a la condición de ser nacionales o extranjeros, residentes en él, si las Leyes fiscales no establecen la manera concreta de hacerlo, respetando los principios de proporcionalidad y equidad, para que la obligación contributiva pueda darse legalmente establecida.

Ahora bien, la fracción IV del artículo 31, ya referida, es uno de los pocos preceptos constitucionales que delegan en leyes secundarias la manera de contribuir, sin embargo, esto ha provocado interpretaciones contrapuestas; por un lado, se sustenta que la Constitución, no puede delegar un asunto tan relevante en Leyes de jerarquía inferior, y por el otro lado, afirmar que dicho texto constitucional, no se puede ocupar de tales pormenores, y por tanto, no hablamos de una delegación, sino de una simple referencia, es decir, los requisitos de proporcionalidad y equidad, son las condiciones para que las Leyes secundarias, puedan ser creadas.

Consideramos que los dos sentidos, conjugan un solo objetivo; si se asume la postura, que habla de una delegación condicionada a las leyes

secundarias, se obtiene el exigir en ellas, la satisfacción de los requisitos de proporcionalidad y equidad, y si se asume la idea, de que sólo pueden justificarse dichas leyes, cuando se encuentren ajustadas a los parámetros de proporcionalidad y equidad, que impone nuestra Carta Magna, como requisitos indispensables para su creación.

### **Artículo 73, primer párrafo y fracciones VII y XXIX.**

En segundo lugar, haremos referencia al artículo 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución Federal que establece:

*“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:*

*...*

*VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;*

*...*

*XXIX. Para establecer contribuciones:*

*1o. Sobre el comercio exterior;*

*2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;*

*3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*

*4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*

*5o. Especiales sobre:*

*a) Energía eléctrica;*

*b) Producción y consumo de tabacos labrados;*

*c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*

*d) Cerillos y fósforos;*

*e) Aguamiel y productos de su fermentación; y*

*f) Explotación forestal.*

*g) Producción y consumo de cerveza.*

*Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.*

De lo antes transcrito, podemos decir que dicho precepto, guarda estrecha relación con el artículo 124 Constitucional, que a la letra dice:

*“ARTÍCULO 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”*

Primeramente debemos mencionar, las atribuciones de nuestra Carta Magna, que no se encuentren conferidas a la Federación, implícitamente podrán ser ejercidas por las Entidades Federativas, debido a ello, ha crecido en los últimos años, el proceso de reformas y adiciones a la Constitución, tratando de ampliar, en la mayor medida posible, la esfera de facultades de la Federación. En cuanto, a la aplicación del artículo 124 antes citado, desde su creación surgieron dudas y confusiones, ya que la propia Constitución, no aclaraba cuales eran las facultades concedidas a los funcionarios federales.

Lo anterior, “se originó en los años 1925 y 1932, toda vez que se vivía un estado de incertidumbre jurídica, ello motivo que fueran convocadas la Primera y Segunda Convención Nacional Fiscal, donde se presentaron diversos proyectos encaminados a instaurar un sistema de competencia constitucional entre la Federación y las Entidades Federativas, los cuales no trascendieron. Más adelante, en el año 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión, un proyecto de reformas a los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución General de República, donde con gran claridad deslindaban los campos de acción tributaria de estos dos sujetos activos, en donde se exponía el problema en que se encontraba nuestra organización fiscal, debido a la falta de elementos para aplicar cabalmente la regla contenida en el artículo 124 constitucional; dicha propuesta fue estropeada.

Sin embargo, no se explica porque el Congreso de la Unión, rechazó este proyecto, dejándolo en el olvido; más tarde en el año 1940 el Presidente Lázaro Cárdenas, nuevamente presentó al Congreso, un proyecto de

reformas y adiciones a diversos artículos contenidos en la Carta Magna, en el cual se incluyó una modificación esencial a la fracción XXIX del artículo 73, determinando las materias sobre las que puede establecer contribuciones la Federación. Una vez discutido y aprobado por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados, entró en vigor el 1º de enero de 1943, con el texto que transcribimos párrafos anteriores.”<sup>4</sup>

Pese a ello, no se estableció la formula ideal, para organizar definitivamente un sistema competencial en materia de contribución entre la Federación y las Entidades Federativas, pues no mostró la realidad, ya que no tomó en cuenta las áreas de competencia usualmente reservadas a la Federación. Por tanto, se tuvo que recurrir a una interpretación bastante general de la fracción VII del propio artículo 73 constitucional.

Aunado a lo anterior, la fracción VII del citado artículo 73, establece que el Congreso tiene la facultad de crear las contribuciones necesarias, para cubrir el presupuesto, indicando que su potestad tributaria, no tiene más límite que el de las necesidades presupuestarias de la Federación. Por lo que, las fuentes gravables señaladas en la fracción XXIX, no son suficientes, sin embargo, esto no limita al Congreso Federal, para gravar otras fuentes, toda vez que la fracción VII, le otorga la facultad para imponer las contribuciones que requiera, para integrar el presupuesto nacional.

### **Artículos 117, fracciones IV, V, VI Y VII y 118, fracción I.**

En relación con lo señalado en los artículos 73, fracciones VII y XXIX y 124 constitucionales, que hemos explicado anteriormente, analizaremos en forma

---

<sup>4</sup> Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, Décima octava edición, Editorial Themis, México, 2004, pp 151-153.

conjunta lo establecido en los artículos 117, fracciones IV, V, VI Y VII y 118, fracción I, de nuestra Carta Magna, que a la letra dicen:

*“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:*

*...*

*IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.*

*V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.*

*VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.*

*VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.*

*Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:*

*I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones..”*

Las fracciones de los preceptos constitucionales citados, señalan una serie de restricciones a la actividad financiera de las Entidades Federativas, que, a *contrario sensu*, redundan en atribuciones para el poder federal, toda vez que, al eliminar de la esfera de actividades de los Gobiernos Locales, determinados hechos imponible, y de conformidad con el artículo 124 constitucional, su aprovechamiento se entiende concedido a la Federación.

Por lo tanto, el Fisco Federal, en su carácter de sujeto activo de las contribuciones, está dotado de una doble competencia: expresa y tácita; y las Entidades Federativas tienen una competencia derivada, ya que sólo pueden establecer contribuciones sobre las fuentes de riqueza, que no constituyen hechos generadores de contribuciones federales.



### 1.3 Elementos de las Contribuciones.

Los elementos esenciales de las contribuciones son el conjunto de componentes jurídicos, técnicos y materiales, que dan vida y sustento a toda contribución, para conocer: el momento en que surge la obligación fiscal, quienes son los sujetos activo y pasivo, el objeto del gravamen, la base para calcular el monto, la cuota o tarifa aplicable, la forma y periodo de pago, las exenciones, así como su requerimiento coactivo; todos ellos apegados al principio de legalidad.

#### Sujeto activo.

Para el tratadista Narciso Sánchez Gómez, el sujeto activo “es el acreedor de la obligación contributiva, el que tiene la obligación y la facultad de exigir el pago del tributo; en esas condiciones, compete a la Federación, a las Entidades Federativas, incluyendo al Distrito Federal y a los Municipios, como entidades jurídicas de Derecho Público, ejercer el poder o autoridad del Estado para exigir legalmente el entero del gravamen dentro de su propia esfera de competencias, la finalidad que persiguen al emprender tal medida, está representada por la necesidad de cubrir el gasto público.”<sup>5</sup>

Asimismo Gabino Eduardo Castrejón García, expresa “...toda obligación presupone la existencia de un sujeto activo que por regla general, es aquél en cuyo favor se establece el crédito o el deber de dar, hacer o prestar que dicha obligación trae aparejado.”<sup>6</sup>

De la conjunción de las citadas definiciones, podemos concluir que el sujeto activo, es el acreedor de toda obligación contributiva, aquél que en uso de sus facultades exige el pago de una contribución; a pesar de que el Código Fiscal de la Federación, no indica específicamente quien tiene el carácter de

---

<sup>5</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Op. Cit. p. 218.

<sup>6</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Tributario, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002, p. 198.

sujeto acreedor, partiremos del supuesto lógico-jurídico que es el Estado quien adquiere dicho carácter, es decir, corresponde ejercer la potestad tributaria del Estado, a la Federación, Entidades Federativas, incluyendo al Distrito Federal y a los Municipios, para requerir legalmente el pago del gravamen dentro de su jurisdicción.

En tal virtud, la Ley creadora de cualquier contribución, debe determinar quienes son los sujetos activos, facultados para ejercer los poderes de liquidación, comprobación, recaudación y administración de las contribuciones, esto es, la propia norma jurídica fiscal, debe establecer en forma expresa, quienes son las autoridades fiscales federales, estatales y municipales encargadas de aplicar en forma concreta los preceptos jurídicos de la obligación fiscal, para lograr el pago respectivo, y en su caso aplicar las sanciones procedentes, en cumplimiento del ejercicio de su poder coercitivo y sancionador.

### Sujeto pasivo.

Invariablemente, existirá en toda contribución un sujeto que debe soportar la salida de una parte de su riqueza a título de tributo, adquiriendo frente al sujeto activo (acreedor), la condición de deudor. Así, “por sujeto pasivo de la obligación tributaria debe entenderse a la persona física o moral, nacional o extranjera, que realiza el hecho generador de un tributo o contribución, es decir, a la que se coloca dentro de la correspondiente hipótesis normativa.”<sup>7</sup>; sin embargo determinadas contribuciones y condiciones previstas por las leyes tributarias, puede presentarse la pluralidad de sujetos pasivos.

Por su parte, el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación determina quienes adquieren la condición de sujetos pasivos de dicha obligación, que

---

<sup>7</sup> Arriola Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, Op. Cit. p. 187.

en su parte conducente, señala: “Artículo 1. Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...”. De lo anterior, deducimos que hay dos tipos de sujetos pasivos: personas físicas y morales (nacionales o extranjeras), las cuales adquieren dicha condición, en cuanto se colocan en la hipótesis normativa respectiva, sin importar su domicilio, nacionalidad, estatus jurídico, etc.

Por tanto, todas las leyes fiscales de cada esfera de competencia del gobierno, tanto las sustantivas, como las de carácter procedimental, deben establecer quienes son los sujetos pasivos de la obligación contributiva, los responsables directos y los solidarios, para lograr controlar, retener, enterar, garantizar y enterar alguna contribución

#### Objeto y nacimiento de las contribuciones.

El objeto de toda contribución se refiere a la situación jurídica o hecho generador que señala la Ley, que obliga a una persona física o moral, en su carácter de sujeto pasivo, al pago de alguna contribución, y esa circunstancia puede ser la percepción de un salario, de honorarios, la obtención de una herencia, por la venta de bienes muebles e inmuebles, etc. Aquí, cabe señalar, lo manifestado por el tratadista Narciso Sánchez Gómez, “el objeto de las contribuciones, es la materia o acto sobre la cual recae esa obligación, esto es, se trata de los hechos, operaciones, ingresos o riqueza generadora del tributo.”<sup>8</sup>

En tal virtud, toda norma legal debe redactarse conteniendo un supuesto jurídico, de tal suerte, que su aplicación depende de la realización por parte de los sujetos activos de dicha hipótesis o supuesto jurídico. Debido a lo anterior, el nacimiento de alguna contribución tiene lugar cuando el o los

---

<sup>8</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Op. Cit. p. 219.

sujetos pasivos realizan el hecho generador o se colocan dentro de la hipótesis normativa, prevista en la Ley Fiscal aplicable.

Es necesario, hacer hincapié, que el nacimiento de toda contribución, constituye un momento distinto al de su determinación en cantidad líquida, toda vez que, en ocasiones un sujeto pasivo se ubica dentro de la hipótesis normativa respectiva, llevando a cabo el hecho generador del tributo, sin que ello represente que el importe del mismo se cuantifique en ese acto.

### Base de la contribución.

También conocida en la doctrina como unidad fiscal, así Mayolo Sánchez Hernández define a ésta como la “cantidad delimitada en peso, número, medida, etc., sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse y que servirá para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto”<sup>9</sup>. Es decir, se trata de la cuantía de rentas, la cosa o el valor asignado a una riqueza, sobre la cual se fija la contribución a cargo del sujeto pasivo o de los responsables solidarios, por ejemplo: el monto de la renta percibida, el valor de una porción hereditaria, las utilidades obtenidas conforme a la Ley, el valor de los bienes muebles e inmuebles gravados, etc., lo cual debe comprobarse con los registros contables, notas de venta, facturas, avalúos practicados con el valor comercial de los bienes o servicios gravados.

Cuando se trata del cobro de derechos, la base es el precio de los servicios otorgados o el valor de los bienes del dominio público prestados para algún servicio; o bien el costo del financiamiento de obras y servicios públicos, cuando se trate de contribuciones de mejoras o aportaciones de seguridad social.

---

<sup>9</sup> Sánchez Hernández, Mayolo. Derecho Tributario, Segunda edición, Primera reimpresión, Editorial Cardenas Editor y Distribuidor, México, 1999, p 210.

### Determinación en cantidad líquida.

La determinación en cantidad líquida de alguna contribución, es la operación matemática orientada a precisar su importe exacto, aplicando las tasas establecidas en las leyes fiscales. Así, la cuantificación constituye un acto posterior al nacimiento de la obligación contributiva, cuya temporalidad es variante, según el crédito de que se hable.

Debe precisarse que dicha determinación, por lo general, es llevada a cabo por los propios contribuyentes, toda vez que las leyes fiscales, permiten calcular y declarar en forma voluntaria el monto de las contribuciones; sin embargo, en algunos casos, las leyes establecen que dicho cálculo lo debe realizar la autoridad hacendaria competente. Esta liquidación debe determinarse, aplicando de forma matemática la tasa contributiva (medida o unidad aritmética que se toma como base para la liquidación, en moneda del curso legal), prevista en las leyes fiscales al hecho generador de la contribución de que se trate.

Al respecto, Carlos M. Giuliani Fonrouge expresa, “La ley establece en forma objetiva y general las circunstancias o presupuestos de hecho de cuya producción deriva la sujeción del tributo. Pero ese mandato indeterminado tiene su secuencia en una operación posterior, mediante la cual la norma de la ley se particulariza, se adapta a la situación de cada persona que puede hallarse incluida en los presupuestos fácticos revistos; dicho de otra manera, la situación objetiva contemplada por la ley se concreta y exterioriza en cada caso particular.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M. Obra actualizada por Navarrine, Susana Camila y Asorey, Rubén Oscar. Derecho Financiero, Volumen 1, Quinta Edición, Editorial Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina, 1993, p. 491.

### Registro tributario.

También llamado padrón, el cual consiste en la reunión de datos oficiales, los cuales utiliza el Fisco, para determinar y controlar todas las obligaciones contributivas, a cargo de los sujetos pasivos para establecer el monto total de la contribución generada en un periodo concreto. Por lo tanto, la autoridad hacendaria, lleva un registro de las características fundamentales de los sujetos pasivos, como son: si se trata de una persona física o moral, el nombre completo de dicha persona, nacionalidad, edad, domicilio fiscal, actividad, giro industrial, comercial o servicio que origine la contribución, localización de bienes inmuebles, medidas y colindancias, uso o destino de éstos, valor comercial o fiscal, etc., que permiten determinar, controlar y requerir el pago de las contribuciones respectivas.

### Forma y Plazo para el pago.

En cuanto a la forma de pago de cualquier contribución, debemos indicar que en México, el entero respectivo de las contribuciones debe realizar en efectivo, en moneda de curso legal, sin embargo, pueden establecerse excepciones, donde sólo en determinados casos se permitan el pago en especie. Así, dentro de la forma de pago, "...debemos señalar que en nuestro Derecho Fiscal existen diversas formas de pago, pero la más importante es a través de la presentación de declaraciones cuando se trata de impuestos..."<sup>11</sup>.

Aunado a lo anterior y "dado el carácter legal de la obligación tributaria, su cumplimiento debe efectuarse en el tiempo indicado por la ley, que es en principio el de la realización del hecho generador."<sup>12</sup> En tal virtud, el pago se crea posteriormente del nacimiento y liquidación, cuya temporalidad varía, de

---

<sup>11</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Tributario, Op. Cit. p. 200.

<sup>12</sup> Idem.

conformidad con lo que dispongan las leyes fiscales aplicables al caso concreto. Por tanto, no existen reglas generales fijas, para determinar el plazo o período del pago de una contribución, sino que depende de lo contemplado en las diferentes normas fiscales respectivas, las cuales pueden establecer un plazo de varios meses, de un día o plazos intermedios.

Aunado a lo anterior, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 6º señala:

**“Artículo 6o.-** 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.

...

Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

I. Si la contribución se calcula por períodos establecidos en ley y en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, los contribuyentes, retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del período de la retención o de recaudación, respectivamente.

II. En cualquier otro caso, dentro de los 5 días siguientes al momento de la causación.”

De lo antes transcrito, deducimos que para conocer el plazo o período de pago de una contribución, primero acudiremos a la ley aplicable al hecho generador de que se trate, y únicamente cuando ésta no lo contemple, tomaremos como base las reglas contenidas en las fracciones citadas.

### Las exenciones.

La exención en el pago de las 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 convivencia o de política económica.”<sup>13</sup>. Hablamos de determinados casos, donde se encuentran liberados las personas físicas o morales, por cuestiones económicas, sociales, políticas y jurídicas del pago de un a contribución, aún y cuando se haya realizado el hecho generador; es decir, se trata de una prerrogativa, que se otorga a una persona, liberándola del pago de una determinada contribución, ya sea, un impuesto, un derecho o contribución especial, por ejemplo, el salario mínimo que percibe, el destino de los predios rústicos: agricultura o ganadería, cuando el rendimiento de los mismos es muy bajo, etc. Partiendo de estas ideas preliminares, señalaremos sus características fundamentales:

-Es un privilegio otorgado a determinadas personas físicas o morales, para proteger su economía, por bajos ingresos o riqueza mínima; es la excepción a la regla general de la obligación de contribuir para los gastos públicos.

-Su aplicación debe encontrarse regulada bajo el principio de legalidad, para que todas las personas que se encuentren dentro de la hipótesis normativa que regula alguna exención, sean tratadas en igualdad de condiciones.

-La regulación de la exención debe establecerse en razón a los principios de justicia y equidad, para salvaguardar a los sectores más desamparados, debido a sus bajos ingresos o ganancias.

-Pueden establecerse exenciones con el fin de impulsar nuevos campos de desarrollo o ciertas actividades fundamentales para los mexicanos en la industria, comercio, las exportaciones, la agricultura, la ganadería, etc.; siempre y cuando se preserven los mandatos legales respectivos.

---

<sup>13</sup> Margain Manaotou, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1997, p.315.



-Encontramos exenciones de la suerte principal de un crédito fiscal, así como de sus accesorios legales, atendiendo a las leyes fiscales respectivas.

### La Exigibilidad.

En este punto, Adolfo Arrijoa Vizcaíno afirma “Una contribución se vuelve exigible cuando después de haber nacido y encontrarse determinada, el sujeto pasivo deja transcurrir el plazo que la ley señala para su pago sin efectuar el entero correspondiente.”<sup>14</sup>, o bien cuando las autoridades fiscales en uso de su potestad tributaria, determinan que el contribuyente omitió enterar correctamente la contribución respectiva.

Esta exigibilidad afecta la economía personal de los causantes de las contribuciones, que se exponen a ella, toda vez que al mantener una actitud renuente o de negligencia frente a la obligación contributiva, origina el ejercicio de las facultades coactivas por parte del Fisco, para hacer efectivo el pago de alguna contribución. A nuestro juicio, compartimos el criterio sostenido por el Licenciado Adolfo Arrijoa Vizcaíno, quien señala que son tres las principales consecuencias de la exigibilidad de las contribuciones: “1) *La imposición de recargos y multas.*, 2) *La instauración del procedimiento económico-coactivo o procedimiento administrativo de ejecución fiscal* y 3) *El cobro de gastos de ejecución*”.<sup>15</sup> Por lo que haremos una breve referencia a cada una de ellas, para tener una mejor comprensión.

- 1) La imposición de recargos y multas.- Los recargos son una especie de intereses moratorios, los cuales la autoridad fiscal cobra a los sujetos pasivos, cuando el pago de una contribución, lo realizan en forma extemporánea; y las multas, son aquellas sanciones

---

<sup>14</sup> Arrijoa Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, Op. Cit. p. 136.

<sup>15</sup> Idem.

pecuniarias que el Fisco aplica a los sujetos que no enteran correctamente determinada contribución.

- 2) La instauración del procedimiento económico-coactivo o procedimiento administrativo de ejecución fiscal.- Es el acto donde la autoridad fiscal, lleva a cabo un procedimiento en contra de un contribuyente que no ha enterado una o varias contribuciones a su vencimiento, su objeto es hacer efectivo el importe principal más los accesorios respectivos, de manera forzada, en contra de la voluntad del sujeto, por medio del embargo y remate de bienes de su propiedad, para cubrir el monto total de los adeudos.
- 3) El cobro de gastos de ejecución.- Iniciado el procedimiento económico-coactivo, el Fisco realiza diversos gastos para llevar a cabo dicho procedimiento, como el pago de honorarios de ejecutores, publicación de convocatorias, transportes de bienes embargados, entre otros, cuyo monto debe ser cubierto por el contribuyente, que debido a su incumplimiento originó esta situación.

Por lo consiguiente, podemos apreciar que la exigibilidad de una contribución, genera de forma automática que el Fisco haga uso de su poder coactivo, el cual es notablemente económico, ya que la falta de entero o pago oportuno, ocasiona que el monto original del crédito fiscal se incremente considerablemente, por los accesorios legales que se originaron.

Por último, la temporalidad con que cuentan las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal es de cinco años, a partir del momento en que éste se convierte exigible, ya que si no lo hacen dentro de este término, de conformidad con lo señalado por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación se extinguen las facultades del Fisco para exigirlo.

#### 1.4 Características de las Contribuciones.

Es necesario establecer los rasgos característicos más relevantes de las contribuciones, para dejar señalado claramente su significado y por ende su diferenciación respecto con los demás ingresos públicos.

A) Son **ingresos públicos** que percibe el Estado.

Se entiende por ingresos públicos, la cantidad en dinero o en especie, que percibe el Estado, acorde a su presupuesto correspondiente, para cubrir las necesidades colectivas en un ejercicio fiscal determinado, valiéndose de mecanismos e instrumentos, para obtener los recursos financieros para subsistir y de esta forma cumplir con las tareas encomendadas por la ley, encaminadas a la satisfacción de las demandas de la sociedad, actividad que cada vez resulta más complicada por el desmesurado incremento demográfico.

Sobre esta cuestión, Narciso Sánchez Gómez, expresa “los ingresos públicos ocupan uno de los ciclos más importantes de la actividad financiera del Estado, ya que por medio de éstos, se obtienen recursos pecuniarios necesarios para sufragar los gastos públicos; ésta actividad encuentra su apoyo, en la Ley de Ingresos, que cada año expiden los tres niveles de Gobierno, el cual mediante un acto legislativo que establece un catálogo que nos permite identificar los impuestos, los derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos, empréstitos, emisión de moneda, las participaciones de los Sistemas Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal, con las cantidades específicas de cada caso en particular, para conocer una aproximación de lo que se obtendrá en una año determinado y con base en ello se haga frente al gasto público.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Op. Cit. pp. 195-196.

Ahora bien, el carácter de público de las contribuciones hace referencia a una doble característica, por un lado, el hecho de que el Estado es quien percibe el ingreso y por la otra, que dicha percepción y entero de los tributos, se encuentran regulados por normas jurídicas fiscales, que forman parte del Derecho Público.

B) La **coercitividad** por parte del Estado.

“Uno de los elementos esenciales de toda contribución es la coacción, es decir, la facultad de exigir el pago de la prestación requerida y que el Estado ejerce en virtud de su potestad tributaria”<sup>17</sup>

De lo antes citado, las contribuciones son ingresos públicos que el Estado percibe en virtud de su soberanía, estableciendo cuales son los hechos generadores o situaciones jurídicas, que al producirse materialmente, hacen que los contribuyentes se encuentren dentro de su jurisdicción, y por ende en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones respectivas.

El carácter coactivo de una contribución implica que éste debe ser soportado y enterado por los gobernados, prescindiendo de la voluntad de los sujetos obligados al pago, toda vez que son manifestaciones de voluntad exclusiva del Estado, es decir, no existe acuerdo alguno de voluntades entre el Estado y los personas sujetas a su jurisdicción.

C) Es una **obligación ex-lege**.

Otra de las características de las contribuciones, es que constituyen obligaciones ex-lege. Dentro de la Teoría General de las Fuentes de las Obligaciones, debemos entender a éstas, como aquellas circunstancias que surgen por imperio de la norma jurídica, una vez que se han materializado los supuestos jurídicos en ellas.

---

<sup>17</sup> Cfr. Villegas, Héctor B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo único, Editorial Ediciones Desalma Buenso Aires, Argentina, 1994, p 67.

A mayor abundamiento, las contribuciones constituyen obligaciones ex-lege, es decir, “la fuente de ellas, está representada por la conjunción de un presupuesto establecido en la Ley, (presupuesto, hecho imponible, hipótesis de incidencia) y un hecho de la vida real que se ajusta perfectamente a la hipótesis.”<sup>18</sup>. Esto es, el carácter ex-lege de la obligación contributiva hace referencia a la fuente inmediata de dicha obligación, es decir, la contribución es caracterizada atendiendo a la fuente de donde nace.

D) Es una **prestación en dinero o en especie**.

Las contribuciones implican la realización de prestaciones al Estado por parte de los gobernados, las cuales son comúnmente de carácter pecuniario, por ser las que con mayor facilidad puede recaudar y utilizar el Fisco, sin embargo, con menos frecuencia las contribuciones consisten en prestaciones en especie; por ello, sólo como referencia histórica para comprender a que se refieren dichas prestaciones, citaremos lo siguiente: “...ocurrió hasta hace poco con gravámenes que afectaban a la agricultura en Rusia, donde fue obligatoria la entrega en especie al Estado o a las cooperativas de una parte de las cosechas y de la producción agraria, a precios inferiores al costo; En Méjico, el art. 2 del Código Fiscal de la Federación del año 1967, hablaba del impuesto como prestación en “dinero o en especie” y la ley de impuestos a los predios de la legislación de Michoacán, permite que el impuesto predial sea satisfecho en especie...”<sup>19</sup>. Por lo tanto el entero de determinada contribución, puede ser en especie, y no exclusivamente en dinero.

En tal virtud, las contribuciones poseen un contenido eminentemente económico, ya que consisten en el sacrificio que los contribuyentes hacen de una parte proporcional de sus ingresos, ganancias o rendimientos; este contenido económico establece por regla general, que sea en forma

---

<sup>18</sup> De La Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Vigésima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 323.

<sup>19</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M. Obra actualizada por Navarrine, Susana Camila y Asorey, Rubén Oscar. Derecho Financiero, Op. Cit., pp. 285-286.

pecuniaria (cantidades determinadas y liquidadas en moneda del curso legal del País), utilizando los medios o instrumentos que establece la legislación fiscal respectiva, los cuales se equiparan al pago en efectivo, como los cheques nominativos, entre otros, y en ocasiones realmente excepcionales, se acepta por la legislación aplicable, que dicho contenido económico, se efectúe en prestaciones en especie (la entrega de bienes que poseen un valor económico indiscutible, pero que no consisten en dinero).

E) Deben estar **establecidas en la Ley.**

Todas las contribuciones deben tener como fundamento una norma jurídica que les dé vida, ajustándose a los principios constitucionales establecidos en nuestra Carta Magna y así evitar abusos por parte de la autoridad en el ejercicio de su poder tributario; toda contribución tiene la exigencia, que sólo mediante Ley, puede el Estado imponer a los gobernados la obligación del pago de contribuciones, y no basta que el legislador, proclame una Ley de manera abstracta, donde se crea un determinado tributo, sino que es necesario que en la misma defina los elementos esenciales, como el sujeto activo y pasivo, el objeto, la cuota o tarifa, forma y período de pago, etc., respetando los principios constitucionales que rige nuestra Carta Magna.

Consecuentemente, no existe una contribución, sin ley previa que la establezca, lo que significa un límite formal a la coacción, ya que toda contribución debe estar sometida al principio de legalidad. Así, ningún órgano o funcionario hacendario puede llevar a cabo algún acto, para el cual no se encuentren previa y expresamente facultados para ello, por una ley aplicable al caso concreto, asimismo los contribuyentes solo deben cumplir con las obligaciones y ejercitar sus derechos que las propias leyes determinen.

F) Es una **relación personal, de derecho y obligatoria;**

De conformidad con el principio constitucional, de que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, nuestro Derecho crea relaciones

jurídicas, cuyo contenido, facultades y obligaciones, vinculan a las personas y sólo a ellas; dichas relaciones se generan entre las personas, no con las cosas, ya que éstas como propiedad de los sujetos sirven como garantía en el debido cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Por lo que, la obligación que constituye un elemento característico de la relación jurídico-tributaria, es de naturaleza personal.

A mayor abundamiento, cabe citar lo manifestado por Sergio Francisco De La Garza, respecto a que la contribución “consiste en una relación que se establece entre dos sujetos: de un lado el acreedor del tributo, quien tiene derecho a exigir la prestación, esto es, el Estado, y por el otro, el deudor del tributo, quine tiene la obligación de realizar la prestación obligatoria, pecuniaria o en especie.”<sup>20</sup> Dicha relación, recibe el nombre de relación tributaria, personal, de derecho y obligatoria.

G) Su objeto es **proporcionar recursos al Estado.**

Una de las causas jurídicas para la creación de las contribuciones es la de sufragar los gastos públicos de una sociedad. Así, una parte de la actividad financiera del Estado consiste en realizar los egresos necesarios, para que éste lleve a cabo las funciones que le competen, para ello requiere de ingresos, dentro de los cuales la mayor parte son proporcionados, por las contribuciones; en tal virtud, el destino de toda contribución es cubrir el gasto público, para atender las necesidades colectivas, como la educación, seguridad social, administración de justicia, salubridad, obras públicas, entre otros. Aquí, cabe señalar que lo anterior pone de manifiesto la generalidad del destino de las contribuciones, sin embargo, no excluye la posibilidad de asignarlos a fines específicos dentro del gasto público.

A mayor abundamiento, el significado del elemento característico referido, ha sido ampliado por la Doctrina (Carlos M. Giuliani Fonrouge, Héctor B.

---

<sup>20</sup> De La Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Op. Cit. 323.

Villegas), debido al elevado crecimiento demográfico, toda vez que, si bien es cierto, que el fin principal de la contribución es la obtención de fondos económicos, pero no el único, ya que algunas contribuciones creadas en la época actual, lo esencial es obtener determinados objetivos extrafiscales.

H) Deben de ser **justas**.

Al establecerse una contribución, ésta deberá ser justa, debiendo encontrarse ajustada a los principios de proporcionalidad y equidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución. Así la proporcionalidad, en general, da la idea de una parte de algo, aquí necesariamente hace alusión a una parte de alguna cosa con características económicas, por lo que toda contribución se debe establecer en proporción a la riqueza de la persona moral o física, sobre la que va a incidir; por su parte la equidad, se basa en la idea de la justicia del caso concreto, de la aplicación del supuesto normativo en igualdad de condiciones a los sujetos que se encuentran en igualdad de circunstancias.

### **1.5 Clases de Contribuciones.**

Analizando las definiciones dadas por diversos autores en materia fiscal, respecto a la clasificación de las contribuciones, la mayor parte de los expositores coinciden que dentro de la doctrina jurídica, se reconocen tres clases: el impuesto, el derecho o tasa y la contribución especial. Mientras que la legislación mexicana, establece cuatro tipos de contribuciones, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, Derechos e Impuestos.

No obstante a ello, en el presente trabajo daremos prioridad a los tipos de contribuciones que regula el Código Fiscal de la Federación, apoyándonos en los conceptos aportados por distintos doctrinarios en la materia; ya que ésta clasificación cobra fuerza por encontrarse establecida en una Ley.



### **1.5.1 Aportaciones de Seguridad Social.**

El artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, señala que las Aportaciones de Seguridad Social *son las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.*

A mayor abundamiento, “estas contribuciones, por lo general, hacen referencia a las cuotas obrero-patronales, que tiene como fin cubrir los gastos necesarios para el otorgamiento de beneficios de seguridad social, como son: asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, seguro de maternidad, jubilación, derecho a la vivienda, créditos hipotecarios, entre otros.<sup>21</sup> Aquí podemos indicar, las cuotas obrero-patronales que recaba el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), las aportaciones que deben cubrir los patrones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), también las que hacen los empleados federales, del Distrito Federal y de los Estados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y las efectuadas por los miembros del Ejército y de la Marina Nacional al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En todos los beneficios de seguridad social, los patrones o demás sujetos solos o conjuntamente con los trabajadores o con el Estado, tienen la obligación de pagar las cuotas que estipula la Ley respectiva. En México existe cuatro tipos de cuotas, que se señalan a continuación.

1.- Las cuotas de aportación al Instituto del Seguro Social (IMSS).- Son las cantidades que en forma periódica, deben pagarse al Instituto Mexicano del Seguro Social, quien tiene el carácter de organismo fiscal autónomo con

---

<sup>21</sup> Cfr. Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit., p. 200.

facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos (Art. 268, de la Ley del Seguro Social), para cumplir debidamente con las obligaciones que la ley impone a cargo de los patrones y trabajadores.

2.- Las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).- Son las aportaciones que realizan las empresas a un fondo nacional de la vivienda, con el objeto de crear depósitos a favor de sus trabajadores, estableciendo un sistema de financiamiento, que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, lo anterior en cumplimiento a lo establecido en el artículo 123, apartado A), fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores dichas habitaciones. Este tipo de aportaciones deben ser enteradas al INFONAVIT, organismo fiscal autónomo, facultado para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las obligaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro.

3.- Las aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Los trabajadores de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados, deben aporta al ISSSTE (organismo público descentralizado), una cuota obligatoria, correspondiente a un porcentaje del sueldo base que disfruten, así las entidades u organismos donde laboran, tienen la obligación de efectuar los descuentos de dichas cuotas y los responsables de cubrir los sueldos, realizar dichos descuentos. Por lo que, son obligaciones de derecho público “establecidas unilateralmente por el Estado a favor de una Institución descentralizada del Estado, para fines de seguridad social.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> De La Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Op. Cit. 370.

4.- Las aportaciones efectuadas al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.- La ley de seguridad social para las Fuerzas Armadas, proporciona algunos beneficios de la naturaleza de seguridad social, tales como, haberes de retiro, compensaciones de retiro, pensiones, fondos de trabajo, fondos de ahorro, seguro de vida, servicio médico integral, entre otros. Las cantidades que deban ser entregadas, derivan de una obligación, prevista en una ley y no en la voluntad contractual.

En tal virtud, las aportaciones de seguridad social fueron establecidas por el Estado unilateralmente, con carácter obligatorio para todos aquellos que se encuentren dentro de las hipótesis normativas respectivas; si bien es cierto, que el rendimiento que se obtenga de este gravamen, se va destinar a un fin especial, que es el Seguro Social, también lo es, que como quedo asentado en las características de las contribuciones es posible, legal y técnicamente, que algunos gravámenes se destinen a un fin específico

Este tipo de contribuciones tiene las siguientes características:

- Las aportaciones de seguridad social participan de la naturaleza de las contribuciones y por consiguiente le son aplicables las características generales de éstas.
- Dichas aportaciones deben encontrarse previstas en la ley.
- Los hechos generadores, previstos por las leyes, señalan que la obligación de enterar las aportaciones, pueden constituirse por:
  - a) La sustitución que lleve a cabo el Estado, de un sujeto obligado a brindar la prestación de seguridad social.
  - b) El ser beneficiario de los servicios de la seguridad social.
- Su rendimiento no se incluye en el presupuesto del Estado.
- Generalmente, la recaudación no está a cargo de los organismos fiscales del Estado, sino que la autoridad encargada de administrar dichas aportaciones, cuenta con los elementos propios para la recaudación y exigibilidad de las mismas.

- El importe de lo recaudado no ingresa a la Tesorería del Estado, sino directamente al patrimonio del ente recaudador y administrador de los fondos.

### 1.5.2 Contribuciones de Mejoras.

Nuestro Código Fiscal de la Federación, consagra la existencia de las contribuciones de mejoras en su artículo 2º, fracción III, el cual se transcribe a continuación:

*“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

...

*III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.”*

Aunque la doctrina latinoamericana, en general, ubica a las contribuciones de mejoras dentro del rubro llamado *contribuciones especiales*, en donde hace una subdivisión de tres clases: de mejoras, por gasto y de seguridad social; no obstante a ello, el significado es el mismo, tanto en la clasificación legal como en la doctrina. Por lo tanto, para ser congruentes con lo que establece el Código Fiscal de la Federación, utilizaremos el vocablo contribuciones de mejoras.

Al respecto, Raúl Rodríguez Lobato, considera que este clase de contribuciones “es la prestación en dinero establecida por el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales por el beneficio especial que supone para ellas la realización de una actividad estatal de interés general o porque ellas han provocado dicha actividad, que debe destinarse a sufragar los gastos de esa misma actividad”<sup>23</sup>. Asimismo, Adolfo Arrijo Vizcaíno, expresa que las contribuciones de mejoras son “las prestaciones que el Estado obtiene por la

---

<sup>23</sup> Rodríguez, Lobato Raúl. Derecho Fiscal, Segunda Edición, Editorial Harla, México, 1992, p. 84.

realización de servicios públicos generales e indivisibles, normalmente constituidos por obras de urbanización, gravando a los particulares que se beneficien de manera directa y específica, con motivo de la realización de tales obras, ya sea por el incremento no ganado o plusvalía obtenida, o bien mediante la recuperación proporcional del costo de las obras o servicios de que se trate.”<sup>24</sup>

Tomando en consideración ambas definiciones, podemos concluir que las contribuciones de mejoras, tienen las siguientes características:

I.- Son prestaciones pecuniarias, toda vez que el contribuyente recibe un beneficio en el bien inmueble de su propiedad, por la realización de una obra pública respectiva, llevada a cabo por el Gobierno; la prestación debe ser en dinero, para que cubra el costo de las obras de urbanización, en su totalidad o en parte. Dichas contribuciones derivan de un acto unilateral por parte del Estado y no de una relación bilateral.

II.- Estas contribuciones se generan como consecuencia de la prestación de servicios públicos generales e indivisibles, es decir, de servicios que benefician a un sector de la población.

III.- Los sujetos pasivos son las personas que por ser propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en las inmediaciones de las obras de urbanización llevadas a cabo por el Gobierno obtienen un beneficio económico.

IV.- Dichos sujetos deben encuadrarse dentro de la situación jurídica prevista por la Ley respectiva, esto es, la percepción de un beneficio derivado de la ejecución de una obra pública; existiendo una relación de causa-efecto entre la realización de la obra y la generación del beneficio.

---

<sup>24</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, Op. Cit. p. 383.

A fin de complementar lo señalado, expondremos de forma concreta los principios tributarios que rigen a las contribuciones de mejoras o especiales:

- a) El cobro de estas contribuciones debe encontrarse fundado en una Ley.
- b) El cobro debe ser general y su pago obligatorio.
- c) El monto de las contribuciones de mejoras debe ser proporcional.
- d) Este tipo de contribuciones deben ser exigibles hasta que se finalicen las respectivas obras de urbanización y su pago debe realizarse posteriormente.
- e) Las obras de urbanización que constituyen el hecho generador de las contribuciones de mejoras, deben realizarse por la decisión unilateral de la Administración Pública, independientemente de que se haya presentado una solicitud o gestión, de los particulares.

### **1.5.3 Derechos.**

Existe un tercer tipo de contribuciones que establece la Legislación Fiscal Mexicana, denominados *Derechos*. Cabe hacer mención, que en algunos países Europeos y Latinoamericanos, tanto en su legislación y doctrina tributarias a este tipo de contribuciones le llaman *Tasa*. No obstante a ello, en México el *Derecho* y la *Tasa*, son vocablos distintos, toda vez que éste último hace referencia a una cantidad expresada en forma de porcentaje y que al aplicarse a la base gravable da como resultado el monto de la contribución a pagar.

Así, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º, fracción IV, establece:

*“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

*...*

*IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el*

*Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."*

En relación con lo anterior, Raúl Rodríguez Lobato señala "...que los derechos son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales, que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios"<sup>25</sup>. Al respecto, Narciso Sánchez señala: "...conceptúo a los derechos, como las contribuciones que deben hacer al sector público, las personas físicas y morales privadas y oficiales por los servicios públicos que les proporciona el Estado, y por disfrutar o aprovechar bienes del dominio público, bajo las condiciones, requisitos o modalidades previstas en las normas jurídicas relativas, y cuyo destino va enfocado a cubrir el gasto público específico que se relaciona como el hecho generador de la obligación contributiva."<sup>26</sup> Es decir, debemos entender a los Derechos como la suma de dinero que pagan los beneficiarios de un servicio público divisible, por usar o disponer de los bienes de dominio público, en los casos que así lo determinen las leyes respectivas.

Dichas contribuciones, revisten determinadas características, las que se señalan a continuación:

1.- Los Derechos implican esencialmente una contraprestación, esto es, el contribuyente a cambio de una respectiva aportación económica, recibe del Gobierno un determinado servicio que le beneficia en forma directa y específica. Aunado a lo anterior, Emilio Margain Manautou, sostiene lo

---

<sup>25</sup> Rodríguez, Lobato Raúl. Derecho Fiscal, Op. Cit., p. 77

<sup>26</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Op. Cit., p. 211.

siguiente: “El Estado justifica la imposición del pago de derechos, expresando que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular y que, dado que el interés público en la prestación de estos servicios no es de la misma intensidad que en tratándose de los servicios públicos generales, luego entonces el usuario debe soportar el costo del servicio.”<sup>27</sup> Por lo que, cuando el contribuyente paga los Derechos respectivos, no se va a beneficiar de manera general con los servicios públicos que el Estado presta a toda la comunidad, sino que, a cambio de dicho pago, recibirá un servicio que le proporcionará ventajas particulares. En cuanto a que la contraprestación puede ser en dinero o en especie, señalaremos que por regla general los Derechos son enterados en forma pecuniaria.

2.- A pesar de constituir una contraprestación, los derechos no establecen de manera voluntaria entre las partes, sino que el Estado los fija de forma unilateral, respetando los principios tributarios que consagra nuestra Carta Magna. Esto es, al ser los Derechos una contribución, es indudable que su establecimiento, determinación, liquidación, forma de pago, recaudación y administración le competen a los órganos de poder público.

3.- Al igual que las demás contribuciones, es necesaria la conjugación de la hipótesis normativa, contenida en la ley aplicable y la realización del hecho generador. Es decir, para que legalmente se pueda exigir el cobro de un Derecho se necesita, en primer lugar, un dispositivo o norma que así lo establezca, y que se realicen el hecho generador prevista en dicha norma.

4.- Los rendimientos de los Derechos deben estar destinados a un fin, que es el de sufragar el costo de los servicios públicos correspondientes; consecuentemente, cuando un servicio esta destinado a alguien en particular

---

<sup>27</sup> MARGAIN, Manautou Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano, Op. Cit., p.136.



y no a toda una colectividad, lo razonable es que el costo sea soportado por quien resulte individualmente favorecido

#### **1.5.4 Impuestos.**

Ahora bien, respecto al cuarto tipo de de contribuciones que establece el Código Fiscal de la Federación, denominados *Impuestos*, los cuales representan el mayor porcentaje de recaudación para el Fisco. En este punto, haremos una breve referencia de estas contribuciones, toda vez que el capítulo segundo explicaremos en forma amplia y detallada, todo lo concerniente a los *Impuestos*.

En cuanto a su definición podemos afirmar que existen tantos conceptos de Impuestos como tratadistas en Derecho Fiscal, los cuales señalaremos en el capítulo siguiente. Pero en este capítulo, citaremos lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, en su fracción I, del artículo 2º, que a la letra dice:

"Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo."

Por último cabe hacer hincapié, que en los cuatro tipos de contribuciones que establece nuestro Código Fiscal de la Federación: Impuestos, Aportaciones de Seguridad Social, Derechos y Contribuciones de mejoras, participan de la naturaleza de éstas, los denominados accesorios de las contribuciones, que son los recargos, las sanciones como las multas, los gastos de ejecución y la indemnización, los cuales a continuación daremos una sencilla explicación de su significado.

Los recargos se originan por el incumplimiento de las obligaciones pecuniarias, que se traduce en una lesión al Fisco, por el pago impuntual del crédito fiscal; las multas son aquellas sanciones económicas que el Fisco impone a los contribuyentes que han infringido las leyes fiscales, las cuales persiguen un doble objetivo: constituir una sanción directa a todo causante que incumple con sus respectivos deberes contributivos y servir como instrumento de coercitividad; los gastos de ejecución son las erogaciones efectuadas por el Fisco con motivo de la ejecución de créditos fiscales, los cuales deben ser cubiertos por el sujeto pasivo. Lo anterior, debido al procedimiento económico-coactivo, llevado a cabo por la autoridad hacendaria; y la indemnización, la cual se refiere a que cuando el cheque recibido por las autoridades fiscales sea presentado en tiempo y no sea pagado, dará lugar al cobro del monto del cheque y a una indemnización que será siempre del 20% del valor de éste.

Por otro lado, encontramos en el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, otros dos tipos de ingresos que percibe el Estado, denominados aprovechamientos y productos, que solo citaremos para diferenciarlos de las contribuciones. Los primeros son los ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho Público distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; y los productos son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

## **1.6 Efectos de las Contribuciones.**

Cuando se genera un fenómeno que el legislador toma para regularlo en la norma jurídica, éste adquiere la característica de fenómeno jurídico; y si en

especial el legislador le fija efectos contributivos, estamos frente a un fenómeno jurídico-tributario.

No cabe duda, que como resultado del establecimiento de contribuciones, el fenómeno de la imposición genera diversos efectos: políticos (consecuencias en las relaciones entre el gobierno y la población); sociales (la situación que genera en las relaciones entre los individuos); psicológicos (la reacción de los contribuyentes por el impacto de los gravámenes) etc., pero de todos estos, los que mayor atención han suscitado, son los económicos (debido a la afectación en el patrimonio o riquezas de los sujetos pasivos).

Por lo expuesto, el tema de la determinación de los efectos de las contribuciones, se presenta como una cuestión de gran interés dentro del desarrollo general del Derecho Fiscal; ya que sí de antemano se precisan las reglas respecto a las reacciones que el establecimiento y cobro de los tributos provoca, el legislador estará en aptitud de generar los planteamientos jurídicos necesarios, con el fin de lograr los objetivos concretos perseguidos en la formulación de cada contribución.

En el capítulo siguiente, ampliaremos el tema de los efectos contributivos enfocándonos a los que se generan en el tipo de contribuciones llamados Impuestos.

## CAPITULO II. LOS IMPUESTOS.

### 2.1 Definición de Impuesto.

Este fenómeno tributario se ha manifestado de diferentes formas, pero siempre denotando la existencia del poder que ejercen unos sobre otros, para obtener una determinada parte de su riqueza, renta o trabajos personales, que le son impuestos unilateralmente.

En principio, citaremos lo que dispone nuestra legislación, acerca de lo que debe entenderse por impuesto. Así, el Código Fiscal de la Federación vigente, en su artículo 2º, fracción I señala que *“impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este Artículo.”*

Ahora bien, señalaremos lo que establece la doctrina mexicana, respecto a este tipo de contribución y tomando en cuenta que hay tantas definiciones de impuestos como tratadistas o especialistas en Derecho Fiscal, citaremos en el presente trabajo, los conceptos que a nuestra consideración, definen de una manera sencilla y lógica, lo que debemos entender por un impuesto, por contener las características esenciales que lo diferencian de los demás tipos de contribuciones.

Para el tratadista Giuliani Fonrouge, debe entenderse que los impuestos “son las prestaciones en dinero o especie, exigidas por el Estado en virtud del poder de imperio a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles”<sup>28</sup>, es decir, para él se trata de una obligación de

---

<sup>28</sup>Giuliani Fonrouge Derecho Financiero, Tercera Edición, Editorial Desalma, Argentina, 1982, p 195.

dar, que surge del poder de imperio del Estado, prevista en las leyes correspondientes, a cargo de las personas físicas o morales que se encuentren en las diferentes situaciones jurídicas que establecen las leyes fiscales respectivas.

En relación al anterior concepto, Rodríguez Lobato define al impuesto “como la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato.”<sup>29</sup>, en este concepto cabe hacer mención que dicho doctrinario agrega otros dos elementos, que amplían el primer concepto antes expuesto, el primero de ellos, es el fin que persigue el impuesto, esto es, para cubrir el gasto público y así el Estado pueda satisfacer las necesidades públicas que el pueblo demande, y el segundo elemento, es que las personas no obtienen un beneficio directo o inmediato, por lo que, no podemos hablar de una contraprestación.

Para José Luis Pérez de Ayala y Eusebio González, hablamos de impuesto como una “Prestación coactiva, generalmente pecuniaria que un ente público tiene derecho a exigir de las personas llamadas por ley a satisfacerla, cuando realicen determinados presupuestos reveladores de capacidad económica para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.”<sup>30</sup> Aquí se incluye un elemento importante dentro de los impuestos, el cual habla de la capacidad económica de las personas físicas y morales, es decir, cuando los sujetos pasivos llevan a cabo determinadas situaciones jurídicas que se encuentran previstas por las leyes fiscales, las cuales ponen de manifiesto la riqueza con que cuentan dichos sujetos, fijando así su capacidad contributiva y con ello establecer el porcentaje que deberá aportar al Estado.

---

<sup>29</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. Los impuestos, Editorial Porrúa, México 1998, p. 61

<sup>30</sup> Pérez De Ayala, José Luis y González García, Eusebio. Curso de Derecho Tributario, Editorial Edersa, Madrid, 1991, p.190.

Por último citaremos el concepto del doctrinario Jorge Méndez Galeana que expresa “Al decir que el impuesto es una prestación, nos referimos a que es algo unilateral, ya que el pago de éste no se genera de una contraprestación, es decir, por recibir un beneficio directo, sino que su fin es para contribuir a los gastos públicos; así los impuestos deben establecerse en las leyes respectivas, atendiendo al principio de legalidad, representando así una obligación ex-lege. La creación de un impuesto, es un acto unilateral, ya que no interviene la voluntad de los particulares, sino se trata del ejercicio de la potestad tributaria que tiene el Estado para establecer y recaudar las contribuciones necesarias, por lo que, el pago de todo impuesto es obligatorio, no obstante a ello, sólo estarán obligados a cubrirlo aquellas personas cuya situación coincida con la prevista en la ley respectiva.”<sup>31</sup>

En base a todo lo antes expuesto, podemos concluir que un impuesto es una prestación en dinero o especie de carácter obligatorio establecido en una Ley, a favor del Estado, en virtud de la potestad tributaria que le otorgan las leyes, a través de sus Órganos facultados para ello. Esta obligación está a cargo de las personas físicas o morales, que al realizar algún acto o actividad, se ubiquen dentro de las hipótesis o situaciones jurídicas que prevé la Ley fiscal respectiva, como hechos generadores del pago de un determinado impuesto, lo que presupone una capacidad contributiva de los particulares, y así el Estado cuente con los ingresos necesarios para solventar los gastos públicos.

## **2.2 Naturaleza jurídica del Impuesto.**

Los impuestos al ser una figura del Derecho Público, encuentran su justificación en la sujeción por parte de los gobernados a la potestad financiera del Estado, debido a que se trata de un prestación unilateral, donde el Estado exige en forma coactiva de los particulares, el pago de los

---

<sup>31</sup>Cfr. Méndez Galeana, Jorge. Introducción al Derecho Financiero, Primera edición, Editorial Trillas, México, 2003, p.39.

impuestos que establezca en virtud de la soberanía o potestad tributaria que la ley le confiere para poder cumplir así sus fines. Esto es, el pago de un determinado impuesto es obligatorio, sin que con ello genera una contraprestación directa hacía el particular, por el servicio otorgado. Por tanto, este tipo de contribuciones tienen una naturaleza indivisible, debido a que su producto se destina a la realización de servicios u obras de utilidad general.

Es decir, el impuesto se traduce como un acto de soberanía del Estado, porque deriva directamente del ejercicio del poder público; por lo que, como su mismo nombre lo indica, estamos en presencia de una imposición del Estado, que debe acatarse aún en contra de la voluntad de los sujetos pasivos y a cambio del pago de sus impuestos, no reciben nada directa e inmediatamente. Es cierto, que de manera general se beneficia de los servicios públicos que el gobierno presta como resultado de la propia recaudación, pero no genera para el causante un beneficio directo y específico de un determinado servicio u obra pública, como sucede en otras contribuciones, como en los llamados derechos y las contribuciones especiales.

Al respecto, el doctrinario Adolfo Arrijo Vizcaíno, cita lo que señala el tratadista español Adolfo Carretero Pérez, quien sostiene lo siguiente: “Los fundamentos metajurídicos no sirven actualmente para justificar el impuesto. La fiscalidad es una rama del Derecho Público y con arreglo a principios jurídicos debe resolverse el problema que plantea. El impuesto ha sido uno de los generadores del Estado de Derecho y no es posible aceptar razonamientos de otro tipo. No hay otra justificación que la necesidad de dinero que precisa la Hacienda Pública, o sea, la consecuencia de la Economía Coactiva. Dada la insuficiencia de los ingresos patrimoniales de la administración y la estructura monetaria de la economía actual, para que el Estado pueda funcionar requiere que su Soberanía se aplique a las

economías privadas que componen la Renta Nacional para detraer los ingresos necesarios. El impuesto resulta, por consiguiente, inmanente a la Soberanía; no hay otra justificación del impuesto que la Potestad Tributaria y la obligación establecida por las leyes constitucionales de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas en la medida en que la desarrolle el sistema tributario; el impuesto es un deber jurídico subjetivo concretado en tantas obligaciones como impuestos sean exigibles al particular”<sup>32</sup>.

A mayor abundamiento, como ha quedado señalado, los impuestos vienen a constituir medios de financiamiento de los gastos públicos, por lo que, es obvio que deben soportar el deber de pagarlos sólo aquellas personas que tengan capacidad contributiva, es decir, sólo deberá asumirse el carácter de obligado al pago de impuestos, cuando el sujeto pasivo se ubique en situaciones que sean claras manifestaciones de su capacidad económica para contribuir. Por lo que, los impuestos no pueden recaer sobre manifestaciones de pobreza, dado que en tal caso, éstos no podrían ser medios de cobertura financiera del gasto público; por tanto, si este tipo de contribuciones están llamados a ser medios de financiamiento, es lógico que deba soportar su obligación de pago sólo aquellas personas que tengan capacidad financiera manifiesta para contribuir a los gastos públicos.

En relación a lo anterior, el doctrinario Sergio Francisco de la Garza, cita lo expuesto por el tratadista Giannini, quien señala “hay servicios que redundan en beneficio de toda la colectividad, considerada como una masa unitaria e indistinta, de tal suerte que no es posible determinar cual es la medida de la ventaja que cada asociado obtiene del cumplimiento del servicio; tal ocurre, por ejemplo con el servicio de defensa en el interior y en el exterior,...no es posible exigir a los ciudadanos que concurran al gasto, que es en su totalidad indivisible, en proporción a la utilidad que cada uno de ellos obtiene mediante

---

<sup>32</sup>Arrijoja Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, Décima Quinta Edición, Editorial Themis, México, 2005, p. 245.



la satisfacción de la necesidad, se adopta, para el reparto de aquél entre todos los asociados, el criterio diverso de la capacidad contributiva, en cuya virtud cada ciudadano viene obligado a contribuir en proporción a su riqueza. Esta forma de contribución se llama impuesto.”

Así, el criterio que predomina en la creación de impuestos para procurar ingresos al Estado, es el de la capacidad contributiva, debido a que al brindar el Estado un servicio a toda una colectividad, considerada como una masa unitaria e indistinta, no es posible determinar cuál es la medida del beneficio que cada gobernado obtiene directamente. De esta manera, Margain Manotau ha sostenido que “los servicios públicos generales e indivisibles, se solventan con el rendimiento de los impuestos, por lo que, se está en presencia de un servicio de tal naturaleza que no puede precisarse que persona se beneficia más que otras con la prestación de dicho servicio”<sup>33</sup>; y por tanto, no es posible exigir a los ciudadanos que concurren al gasto, que su totalidad es indivisible, en proporción a la utilidad que cada uno de ellos obtiene mediante la satisfacción de la necesidad; por ello se adopta, que para el reparto total del servicio u obra pública entre todos los miembros de una colectividad, se atiende a la capacidad contributiva, la cual consiste en que cada ciudadano se encuentra obligado a contribuir en proporción a su riqueza manifiesta.

Todo lo anterior demuestra claramente la importancia del tema de la naturaleza jurídica de los impuestos dentro del Derecho Fiscal, toda vez que se ocupa del estudio de uno de los principales ingresos con que el Estado cuenta para obtener los ingresos financieros para cubrir los gastos públicos. En la época actual, caracterizada por un continuo crecimiento de las funciones públicas y, consecuentemente, por la necesidad inminente de tener que incrementar año con año, y en forma considerable, los volúmenes

---

<sup>33</sup>Manotau Margain Derecho Financiero, Quinta Edición, Editorial Depalma, Argentina, 1985, p 226.

del presupuesto nacional, los impuestos se han transformando en un problema de magnitudes sorprendentes para las sociedades actuales; problema que ofrece una doble faceta; por un lado, la del acto de soberanía que permite al Estado acrecentar su poderío económico para financiar el gigantesco crecimiento de sus atribuciones; y por el otro, la de un medio de opresión económico al gobernado, que se ve forzado en múltiples ocasiones a sacrificar una parte importante de su riqueza, para ser entregada en contra de su voluntad al Fisco, por el llamado concepto “interés general” que en contadas ocasiones lo beneficia en forma directa. De ahí lo importante y trascendental del tema que se ésta analizando: los impuestos, como un importante acto de soberanía del Estado, pero sujeto a los estrictos marcos de la legalidad tributaria que consagra nuestra Carta Magna.

### **2.3 Elementos de los Impuestos.**

Todo impuesto se manifiesta como un hecho complejo, en el que concurren diversos componentes o elementos, que al unirlos el legislador, nos ayuda a comprender la forma en que se encuentran estructurados todos y cada uno de los impuestos. Por lo que, para el presente trabajo señalaremos los elementos generales de un impuesto, así como su explicación.

#### **SUJETOS.**

Al ser los impuestos, medios financieros de cobertura del gasto público, el lógico que habrá alguien que deba sufrir en su patrimonio la salida de recursos monetarios (Sujeto Pasivo o Deudor), los cuales serán destinados a cubrir dicho fin y obviamente deberá haber otro quien reciba tales recursos (Sujeto Activo o Acreedor).

A) Sujeto activo.

De conformidad con lo establecido por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son considerados como sujetos activos de un impuesto: la Federación, los Estados, incluyendo al Distrito Federal y los Municipios.

A mayor abundamiento, "...dentro de la organización del Estado Mexicano, los sujetos activos son: la Federación, las Entidades locales (Estados y Distrito Federal) y los Municipios. Son sujetos activos de la relación tributaria porque tienen el derecho de exigir el pago de tributos..."<sup>34</sup>. Es decir, el sujeto activo de un impuesto es el acreedor que tiene la facultad de exigir el pago de un determinado impuesto, a un sujeto denominado pasivo (deudor), para que con el rendimiento de dicho pago, se destine a cubrir los gastos públicos que la sociedad demande, dentro de su respectiva jurisdicción. Así los sujetos activos son:

- La Federación.
- Entidades Federativas y el Distrito Federal.
- Los Municipios.

B) Sujeto pasivo.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 1° señala que "Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...", es decir, de la interpretación de dicho precepto legal se desprende que dentro del elemento *sujeto pasivo*, hay dos clases de personas: personas físicas, que es todo ser humano dotado de capacidad de goce (titular de derechos y obligaciones) y las personas morales, aquellas constituidas

---

<sup>34</sup>Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Trigésima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p 65.

por todas las asociaciones y sociedades civiles o mercantiles legalmente constituidas.

El doctrinario Gregorio Sánchez León, define al sujeto pasivo como "...la persona física o moral o cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros, mexicana o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada al pago de una contribución al fisco, por haberse colocado inicialmente o continuado por cualquier causa legítima en la situación de hecho o jurídica que genera el crédito fiscal."<sup>35</sup> De lo anterior, podemos decir, que el sujeto pasivo es aquella persona física o moral, mexicana o extranjera, que al realizar algún acto o al encontrarse en una situación que coincida con aquella que la ley define como hecho generador de un impuesto, se convierte en deudor obligado al pago del mismo, a favor del sujeto activo, esto es, al Fisco.

Ahora bien, de conformidad con nuestras leyes fiscales, el sujeto pasivo pueden ser:

- Personas físicas, nacionales o extranjeras.
- Personas morales, nacionales o extranjeras.
- Los establecimientos públicos y los organismos públicos con funciones descentralizadas del Estado, pero con personalidad jurídica propia; por ejemplo: Petróleos Mexicanos etc.
- La Federación, Estados y Municipios, como personas de derecho privado y en el caso en que actúen en el desempeño de sus funciones públicas, cuando así lo determine la ley fiscal correspondiente.

En cuanto al sujeto pasivo debemos señalar la diferencia con el llamado pagador del impuesto siendo éste último "...aquél que, en virtud de diversos

---

<sup>35</sup>Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano (Derecho Fiscal Sustantivo), Décima Tercera Edición, Tomo I, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2003, p.458

fenómenos a que están sometidos los impuestos, paga en realidad el gravamen porque será su economía la que resulte afectada con el pago...”<sup>36</sup>, es decir, es la persona que paga realmente un impuesto, ya que es su patrimonio el que resulta económicamente afectado con dicho pago. Un ejemplo, es el impuesto sobre producción de alcohol, donde el sujeto pasivo es el fabricante de este tipo de producto, porque él es el obligado frente al Fisco, sin embargo, quien materialmente lo paga es el consumidor, ya que en el precio que lo compre, va incluido el importe del impuesto.

## OBJETO

El objeto de un impuesto son aquellas realidades que toma el legislador, las cuales constituyen los elementos económicos sobre los que se establecen los impuestos; por ejemplo la renta, bienes inmuebles, el consumo, una herencia, etc.

Así, lo señala el doctrinario Flores Zavala, el objeto de este tipo de contribución es “...la cosa o acto a que está ligado el impuesto y que determina el deber real de satisfacerlo...Generalmente el objeto da nombre al impuesto, aunque el nombre no siempre permite deducir el objeto. El objeto así considerado puede ser una cosa mueble o inmueble, un acto, un documento...”<sup>37</sup>

## HECHO IMPONIBLE O GENERADOR.

Ahora bien, el legislador no debe establecer un impuesto, tomando únicamente el objeto del gravamen en forma global, sino que la ley debe ir más allá, esto es, señalar las situaciones de hecho que al realizarlas los sujetos pasivos, surjan las obligaciones de pagar los impuestos

---

<sup>36</sup> Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit., p. 69.

<sup>37</sup> Ibidem, p.75.

correspondientes; al respecto, el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación dispone que “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”. Así, el hecho o la circunstancia fáctica, de cuya realización, el legislador vincula el nacimiento de la obligación del pago de un determinado impuesto, se le denomina *hecho imponible o generador*.

En relación a lo anterior, el tratadista Manolo Sánchez Hernández define al hecho imponible 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 jurídica-tributaria; equivale por lo tanto, a la tipificación de los actos del sujeto para cada clase de tributo.”<sup>38</sup>

A mayor abundamiento, el legislador al señalar un objeto, y a partir de este construir hechos generadores de impuestos, los mismos deben constituir acontecimientos reveladores de capacidad contributiva de los sujetos pasivos. Por lo que, para que la sociedad haga su aporte para cubrir los gastos públicos, y que dicha aportación no quede a la libre voluntad del gobernado, lo ideal es crear impuestos y llamar a pagarlos, sólo a aquellos sujetos que tengan capacidad contributiva, lo cual se consigue seleccionando los hechos que pongan en evidencia dicha capacidad y por lo consiguiente hacer que contribuyan quienes realicen estos hechos generadores.

Aunado a lo anterior, toda norma creadora de un impuesto implica que su hipótesis condicionante debe contener lo siguiente

A) La descripción objetiva de una situación (Aspecto material).

---

<sup>38</sup>Sánchez Hernández, Mayolo. Derecho Tributario, Segunda Edición, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 1999, p.208

B) Los datos necesarios para individualizar al sujeto que debe llevar a cabo el hecho generador o encuadrarse en la situación ya descrita (Aspecto personal)

C) El momento en que debe tenerse por configurada la realización del hecho imponible (Aspecto temporal).

D) El lugar donde deba suceder la realización del hecho imponible (Aspecto espacial).

#### BASE.

Otro elemento esencial es la *base gravable* o base del impuesto que es "...la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, por ejemplo: monto de la renta percibida, valor de la porción hereditaria, número de litros producidos, etc."<sup>39</sup> Esto es, se trata de aquella magnitud o valor al que se llega, por medio del procedimiento establecido para cada impuesto por la ley fiscal respectiva, y por tanto, una vez determinada la base gravable se aplicarán la tasa, tarifa o porcentaje que corresponda, conforme a la ley, para obtener el resultado del monto total del impuesto a pagar al Fisco. Por ejemplo, la base gravable del impuesto predial es el valor del inmueble, en base a valores unitarios o valor base rentas.

#### CUOTA.

Es la cantidad en dinero o especie que se percibe por unidad fiscal, llamándose tipo de gravamen, cuando se expresa en forma de tanto por ciento. Se le llama unidad fiscal a la cantidad delimitada en medida, número, peso, etc., sobre la cual la ley fija la cantidad que deberá de pagarse y que servirá para hacer el cálculo correspondiente a cada caso concreto.

---

<sup>39</sup>Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit., p. 129.

Así lo señala el doctrinario Alfonso Cortina, quien manifiesta que la cuota “...es el porcentaje o parte alícuota de las fracciones de la base imponible...o es la cantidad fija expresada en dinero o en porcentaje que corresponda a cada parámetro, es decir, unidad fabricada, consumida o vendida...”<sup>40</sup>

## TARIFA.

La tarifa del impuesto está representada “...por el conjunto de unidades fiscales y cuotas correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría. Así por ejemplo, las tarifas de la ley del impuesto sobre la renta a las que deben ajustarse las empresas y las personas físicas para el pago de dicho gravamen, según el objeto que realicen.”<sup>41</sup>

Esto es, la tarifa está formada por un sistema escalonado de diversos tipos impositivos expresados en porcentajes, cantidades fijas o una combinación de ambos, correspondiendo cada uno de ellos a un diverso rango o magnitud de la base gravable. Generalmente, las cuotas son progresivas, cuando la cuota se fija en un porcentaje mayor para los aumentos cuantitativos de las escalas o fracciones, y regresivas, cuando decrece el porcentaje aplicable sobre los aumentos.

## PAGO Y EXENCIONES.

El pago del impuesto “...constituye la forma de extinción por excelencia, además satisface plenamente los fines y los propósitos de la obligación tributaria...”<sup>42</sup>, es decir, es el cumplimiento de la obligación, mediante el cual

---

<sup>40</sup>Cortina, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México, México, 2000, p.106.

<sup>41</sup> Sánchez Hernández, Mayolo. Op. Cit., p. 211.

<sup>42</sup>Rebolledo Herrera, Oscar. Introducción al Derecho Fiscal, Primera Edición, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México 2002, p 80.



queda satisfecho el derecho del sujeto activo, y por lo tanto, se extingue el vínculo jurídico entre ambos sujetos.

En cuanto al plazo o período de pago de los impuestos, el sujeto pasivo debe sujetarse a lo que establezca la ley fiscal respectiva, esto es, no existen reglas fijas para todos los impuestos, ya que en algunos casos, el plazo es puede ser bimestral, anual, de varios meses o de un día; y a falta de disposición expresa, deberá aplicarse supletoriamente lo que dispone el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, que señala:

**Artículo 6o.-** 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.

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

...

Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

...

II. En cualquier otro caso, dentro de los 5 días siguientes al momento de la causación.

Dicho pago deberá presentarse ante la autoridad competente, facultada para recibirlo, conforme lo establezca la ley fiscal que regule cada caso en concreto, el cual deberá efectuarse en las oficinas autorizadas por el Fisco para ello, en las formas y términos que establezcan para cada caso concreto las leyes correspondientes.

Ahora bien, la exención de un impuesto se considera como la liberación legal a un determinado sujeto del pago del mismo, aún y cuando la persona realice el hecho generador o se encuentre en la situación que la ley consideró como susceptible del gravamen. Esto es, las exenciones son "...un privilegio establecido en la ley por razones de equidad o conveniencia para liberar a

una persona de la obligación del cumplimiento del pago de determinadas contribuciones, respetando la generalidad.”<sup>43</sup>

Las exenciones pueden establecerse tomando en cuenta los hechos imponibles, o a los sujetos de la obligación fiscal, ya sea por un periodo determinado o sin limitación, en forma total o parcial, dependiendo del alcance de la liberación de dicha obligación.

## SANCIONES

Las sanciones son las consecuencias jurídicas por la inobservancia de las normas jurídicas fiscales, que se traducen en los castigos o penas que se impondrán a los infractores.

Así, una vez que ha transcurrido el plazo establecido en la ley fiscal respectiva, y el sujeto pasivo no ha enterado dentro del término legal, el importe del impuesto correspondiente al Estado, el Fisco a través de sus Órganos facultados, exigirán el pago del impuesto en forma coactiva.

Las consecuencias de dicha exigibilidad llegan a afectar en forma trascendental la economía del sujeto pasivo que se expone a ella, pues el sujeto activo presupone una actitud de renuencia o negligencia frente al imperativo de tener que cumplir con sus obligaciones tributarias y por lo tanto, da origen al ejercicio de las facultades coactivas por parte del Estado. En efecto, las principales consecuencias de dicha exigibilidad son las siguientes:

“I.- La imposición de recargos y multas. Los recargos son una especie de intereses moratorios que se imponen y cobran a los sujetos pasivos, cuando

---

<sup>43</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Tributario, Primera Edición, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002, p. 201.

realizan el pago del impuesto correspondiente, en forma extemporánea, y las multas son sanciones pecuniarias que el Fisco impone a los sujetos que infringen las leyes fiscales.

II.- La instauración del procedimiento económico-coactivo. Es la acción que el Fisco lleva en contra de un sujeto pasivo, que no ha cumplido con el pago de un impuesto o varios gravámenes dentro de su fecha de vencimiento, para hacer efectivo el importe principal del impuesto de que se trate, más los accesorios correspondientes (recargos, multas y gastos de ejecución), de manera forzada, en contra de la voluntad del afectado, por medio del embargo y remate de su propiedad, para así obtener la cantidad suficiente y satisfacer la deuda total de que se trate.

III.- Los gastos de ejecución. Durante el procedimiento económico-coactivo, el Fisco realiza diversos gastos (honorarios de ejecutores, publicación de convocatorias, transporte de bienes embargados, etc.), por lo que, el monto de éstos, corre a cargo del sujeto deudor por su incumplimiento que dio origen a tal situación.<sup>44</sup>

## **2.4 Efectos de los Impuestos.**

El legislador, al crear y establecer impuestos persigue diversas finalidades; en primer lugar, trata de proporcionarle al Fisco los recursos financieros que requiera para el cumplimiento de sus funciones, no obstante a ello, para lograr dicho propósito debe considerar otras circunstancias, como la capacidad económica de la fuente generadora de ingresos que resultará gravada; la reacción de los sujetos pasivos, su mentalidad, su postura, su inclinación a la evasión impositiva; así como el impacto social y económico

---

<sup>44</sup>Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, Décima Quinta Edición, Editorial Themis, México, 2005, p. 136.

que va a generar por la creación de un nuevo impuesto en la sociedad. Todo ello, debe manejarse con cuidado, para así lograr una relación tributaria sana y armónica, por lo que, un impuesto mal planeado o creado en una época inadecuada, se encontrará con un sentimiento de rechazo general, dejando de rendir los frutos que de la recaudación del mismo, esperaban las autoridades fiscales.

A continuación citaremos los principales efectos económicos de los impuestos que señala la doctrina mexicana:

1.- La repercusión. Es la autorización que concede la ley para trasladar la carga del impuesto de un sujeto a otro, el cual tendrá la obligación de pagar el monto del gravamen. Este fenómeno económico ocurre en tres etapas:

“a) Percusión.- Es la caída del impuesto sobre el sujeto pasivo, es decir, se trata del impacto inicial que produce el impuesto en un individuo que conforme a derecho, es el sujeto pasivo de la obligación fiscal.

b) Traslación.- Es el hecho de pasar la carga de un impuesto a otra persona, forzándolo a pagar dicho gravamen; puede suceder que el sujeto pasivo señalado por la ley fiscal, logre trasladar el fenómeno económico a otro sujeto, el cual a pesar de no haber realizado el hecho generador, se encuentra con la obligación de pagarlo.

c) Incidencia.- Es la caída del impuesto sobre la persona que realmente paga dicho gravamen, quien ve afectada su economía por el impacto del tributo, esto es, cuando el sujeto que sufre la etapa de translación y tiene la posibilidad de transmitir la carga del gravamen de que se trate, a otro, quien ya no podrá trasladar el monto de la obligación, por lo que, estamos en presencia del individuo en quien descansa el impuesto.”<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup>Cfr. Sánchez Gómez, Narciso. Los Impuestos y la Deuda Pública, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 15.

2.- Difusión.- Este fenómeno ocurre cuando en la tercera etapa de la repercusión, llamada incidencia, el sujeto que realmente paga un gravamen sufre una disminución en su economía y en su capacidad de compra de determinados productos, provocando la reducción de los ingresos económicos de sus proveedores. Por lo tanto, el fenómeno de difusión se da cuando "...la persona que ha sido incidida por un impuesto, el pagador, la persona que ha pagado realmente el impuesto, sufre una disminución en su renta o en su capital y, por consiguiente, en su capacidad de compra, exactamente por la cantidad que ha pagado por concepto de impuesto. Esa persona limitará sus consumos y dejará de adquirir determinados artículos o comprará menor cantidad, con lo que provocará una disminución de los ingresos de sus proveedores, éstos, a su vez, sufren una merma en su poder adquisitivo y limitarán sus consumos, y así sucesivamente el pago del impuesto afectará, por este procedimiento, una serie de personas no vinculadas directamente por el pago, pero que sufrirán una disminución de sus ingresos y de su capacidad de compra, pudiendo así volver el impuesto a afectar al sujeto pasivo..."<sup>46</sup>.

3.- Absorción.- Este fenómeno se da cuando "...el sujeto del impuesto no lo traslada, sino que lo paga, pero procura aumentar su producción o disminuir su costo y trabajo-empleados o bien consigue un proceso técnico."<sup>47</sup> Es decir, cuando no se traslada el monto a pagar de un determinado impuesto a una u otras personas, el sujeto pasivo lo absorbe, pagando dicho gravamen de su propio patrimonio la obligación contributiva; podemos hablar de una manera de proteger la economía de los consumidores y con ello permite elevar la producción de bienes y servicios, aumentando la demanda de satisfactores y así disminuir el valor de la cosa, y con lo cual se absorbe la totalidad del impuesto.

---

<sup>46</sup> Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit., p. 344-345.

<sup>47</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit., p. 206.

4.- Evasión.- Este fenómeno consiste en eludir el pago del impuesto, diferente al de repercusión (traslado del monto del gravamen a un tercero), mediante el cual se trata de no cumplir con la obligación tributaria, es decir, evitar de cualquier forma, el pago de un impuesto por parte del sujeto pasivo, esto es, nadie lo cubre. En este aspecto se pueden dar dos formas de evasión:

A) Evasión legal o Elusión.- Esta forma de evasión radica en que la omisión del pago de un impuesto se hace por medio de procedimientos legales, es decir, sin recurrir a conductas ilícitas, como son evitar coincidir con la hipótesis legal: trasladando la fuente del impuesto a otro lugar, en el cual no se aplique dicho impuesto o simplemente evitar realizar los hechos generadores de los impuestos correspondientes.

B) Evasión ilegal. Este tipo de evasión consiste en eludir el pago del impuesto, por medio de conductas ilícitas, es decir, llevando a cabo actos violatorios de las normas legales, ya sea por realizar lo que se encuentra prohibido u omitir llevar a cabo lo que se ordena en la ley. Por ejemplo, el contrabando o la simulación de actos o contratos.

## **2.5 Principios Constitucionales que rigen a los Impuestos.**

Los principios que rigen en materia de contribuciones se encuentran consignados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son utilizados como guías supremas en todo orden jurídico-fiscal, ya que todas las disposiciones normativas que integran este orden, deben reflejar y respetar dichos principios en todo momento; porque de lo contrario, estaríamos frente a leyes inconstitucionales, carentes de validez jurídica, por contravenir con los principios rectores que nuestra Carta Magna.

De ahí, lo importante de este tema, para la debida integración e interpretación de nuestro Derecho Fiscal; por lo que, en base a la expuesto por los doctrinarios del siglo pasado, señalaremos y en forma breve explicaremos, los principios constitucionales que todo impuesto debe respetar.

### **2.5.1 Legalidad.**

La legalidad es un principio de orden constitucional debido a su trascendencia, al cual, debe subordinarse el Estado y acogerse los gobernados, porque es el único medio racional moderno de evitar que surja el absolutismo y la anarquía individualista que tanto castigaron a la humanidad a lo largo de la historia.

El principio de legalidad es universalmente plasmado en todas las Constituciones Políticas, en las cuales se proclama que ningún impuesto "...podrá ser establecido sin la previa aprobación de los súbditos, aprobación que tradicionalmente se ha encauzado a través del Órgano que en cada País represente al Poder Legislativo."<sup>48</sup> , por lo tanto, este principio constituye el sustento jurídico de los impuestos y que, a través del mismo, se regula la denominada potestad tributaria del Estado, que lo faculta para establecer obligaciones tributarias o eximir de ellas, a los sujetos pasivos dentro de su ámbito de jurisdicción.

A mayor abundamiento, el principio de legalidad establece que todos los impuestos deben encontrarse establecidos previamente en una ley, expedida por el Poder Legislativo (con las características de toda ley: general, impersonal y abstracta); asimismo que las autoridades fiscales no puedan

---

<sup>48</sup>Arsuaga De Navasques, Juan José. El principio de Legalidad y la flexibilidad fiscal discrecional, XIX Semana de Estudios de Derecho Financiero, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, p. 474

realizar ningún acto de naturaleza tributaria, sin que se encuentren facultadas para ello, expresamente en una ley aplicable a los casos que en la misma se señalen, además que el establecimiento de los elementos de los impuestos, se encuentren apegados a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, contemplados en el artículo 31, fracción IV de nuestra Ley Suprema. Por otra parte, que lo sujetos pasivos solo deban cumplir con las obligaciones establecidas en las leyes fiscales correspondientes, siempre y cuando, realicen el hecho generador del impuesto.

A mayor abundamiento, el principio de legalidad no sólo se limita a que un determinado impuesto se encuentre establecido en una ley, sino que sugiere que el Poder Legislativo (representante de la población que integra un Estado), determine en forma clara y precisa, los elementos que integran los supuestos jurídicos de los impuestos, lo anterior a efecto de que además de prevalecer dicho principio en la creación de impuestos y el estricto apego a derecho por parte de la autoridad fiscal, también debe asegurar que los actos que lleve a cabo el sujeto activo de la relación tributaria, encuentren un sustento jurídico que impida actuar arbitrariamente y así, el sujeto pasivo pueda regirse bajo el conocimiento de una norma fiscal.

Para reforzar lo antes expuesto, transcribiremos lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Jurisprudencia, que señala:

Localización:  
Séptima Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
91-96 Primera Parte  
Página: 173  
Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional, Administrativa

**IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la



Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 331/76. María de los Angeles Prendes de Vera. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.

Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S.A. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

## **2.5.2 Igualdad.**

Este principio deriva de la garantía individual establecida en el artículo 13 de nuestra Constitución que señala: "...nadie puede ser juzgado por leyes

privativas ni por tribunales especiales.”, misma que se extiende a la materia de impuestos. En efecto, todas las leyes son de aplicación general y abstracta, las cuales deben aplicarse sin importar la especie o persona, a todos los casos iguales que prevén, por lo que, cuando una ley en materia de impuestos carece de dichos elementos, va en contra del principio de igualdad tributaria.

Por tanto, en materia de impuestos, el principio de igualdad radica en que “Las leyes tributarias no deben gravar a una o varias personas individualmente determinadas. El gravamen se debe establecer en tal forma a cualquiera persona cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del crédito fiscal...”<sup>49</sup>, es decir, el establecimiento de un impuesto en una ley debe ser general, abstracto e impersonal y solo tendrán la obligación de pagar dicho impuesto, aquellos sujetos que se ubiquen dentro de los supuestos jurídicos que la misma establezca.

### **2.5.3 Seguridad Jurídica.**

La seguridad jurídica es la razón misma para configurar e integrar todo orden jurídico, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el principio de seguridad jurídica viene a representar el sistema nervioso de todo orden jurídico.

Así, el artículo 16 de nuestra Carta Magna dispone que “ nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento.”, del cual se desprende el principio de seguridad jurídica, que en materia fiscal, se traduce que las autoridades

---

<sup>49</sup>De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Décima Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 292-293

fiscales al determinar un crédito fiscal por concepto de impuesto, tendrán la obligación de cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Expedir un mandamiento por escrito.- “Esto es, que todas las autoridades fiscales deberán dar a conocer al sujeto pasivo cualquier acto o resolución, que pueda llegar a afectar sus intereses jurídicos, por medio de un documento por escrito, en el cual se señalen claramente las pretensiones de la autoridad.”
- b) Que dicho mandamiento se encuentre expedido por una autoridad competente.-“Es decir, que el mandamiento por escrito debe ser expedido y firmado por el funcionario público que se encuentre legalmente facultado para llevar a cabo ese tipo de actos de molestia.”
- c) El mandamiento deberá estar debidamente fundado y motivado.- “Lo anterior significa, que dicho mandamiento deberá contener los razonamientos jurídicos por medio de los cuales, la autoridad fiscal justifique su actuación, señalando los preceptos legales en que se apoyó para llevar a cabo el acto de molestia.”<sup>50</sup>

#### **2.5.4 Vigencia.**

Este principio garantiza a los gobernados, en el sentido, de que el Estado actualice la existencia de una ley fiscal, es decir, “...que se ocupe y preocupe de su creación, tanto como de su validez o congruencia con la realidad, pues, de no hacerlo, la ley moriría, pero no por abrogación o derogación, sino por obsolescencia o inutilidad...”<sup>51</sup>. Esto es, que el Estado a través de su Órgano Legislativo lleve a cabo las modificaciones o adecuaciones de una

---

<sup>50</sup>Mabarak Cerecedo, Doricela. Derecho Financiero Público, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1996, p. 72-73

<sup>51</sup>Diep Diep, Daniel. El tributo y la Constitución, Editorial Pac, México, 1999, p. 287

ley fiscal o de alguno de sus preceptos normativos, a la realidad económica de los gobernados.

Aunado a lo anterior, el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben fijarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Por lo tanto, cualquier impuesto deberá tener sustento jurídico en una ley fiscal vigente, ya que de lo contrario, si el cobro de un impuesto se apoya en una ley abrogada o derogada, en la parte que hubiese sido aplicada al caso concreto, carece de validez jurídica.

### **2.5.5 Audiencia.**

El segundo párrafo del artículo 14 Constitucional establece que "...Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.", del cual en materia fiscal, se puede interpretar que las leyes que regulen los procedimientos administrativos para la determinación del crédito fiscal, para su cobro y su impugnación, debe reconocerle el derecho al particular de ser oído; derivándose así, la garantía de audiencia, la cual establece "...que el sujeto pasivo deberá tener conocimiento del inicio del procedimiento y el contenido de la cuestión que origino el mismo, así como las consecuencias

que traen consigo y la oportunidad para que dicho sujeto presente sus defensas, exhibiendo medios de comprobación...”<sup>52</sup>

En materia de impuestos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que no necesita ser previa y que basta que se produzca la audiencia, antes de la privación de derechos de los contribuyentes. Tal y como se señala en la siguiente jurisprudencia.

**Localización:**  
Séptima Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
66 Primera Parte  
Página: 27  
Tesis Aislada  
Materia(s): Constitucional, Administrativa

**AUDIENCIA, GARANTIA DE, TRATANDOSE DE IMPUESTOS. PROCEDE OTORGARLA POSTERIORMENTE A LA FIJACION DE LOS MISMOS (LEY DEL CATASTRO DEL ESTADO DE NUEVO LEON, DE 18 DE ENERO DE 1964).** No es exacto que la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León, publicada el dieciocho de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, sea inconstitucional porque no contiene la garantía de **audiencia** previa y suficiente que consagra el artículo 14 constitucional; en cuanto que no permite al gobernador participar en las operaciones relativas a la operación de bases generales de valores por unidades tipo, ni en el encuadramiento de sus inmuebles en esas tablas de valores a fin de justificar el valor del terreno, tipo de construcción, etcétera; así como que debió consignar que dichas autoridades escucharan previamente al particular afectado y no dejar su apreciación unilateral el fijar las bases de valores de los predios para la cuantificación del impuesto. Los argumentos anteriores son inatendibles, en virtud de que no procede exigirse el establecimiento de una **audiencia** en beneficio de los afectados y con relación a la fijación del impuesto, toda vez que esa fijación, para cumplir con los fines de la tributación, debe ser establecida unilateralmente por el Estado e inmediatamente ejecutiva, porque sería sumamente grave que fuera necesario llamar a los particulares afectados, para que objetaran previamente la determinación de un impuesto, lo que traería como consecuencia que se paralizaran los servicios correspondientes **y, por el contrario, cuando se trata de contribuciones, la audiencia que procede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las propias autoridades el monto y el cobro correspondiente.**

Amparo en revisión 3978/68. María Emigdia Contreras de Garza. 27 de junio de 1974. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

---

<sup>52</sup>Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo. Derecho Fiscal, Tercera Edición, Editorial Banca y Comercio, México, 1998, p.62

## 2.5.6 Proporcionalidad y Equidad.

El artículo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna establece los principios de proporcionalidad y equidad en los impuestos, y que dichos principios deberán encontrarse previstos en las leyes fiscales ordinarias; sin embargo, dicho artículo no señala que debe entenderse por proporcional y equidad. Por lo que, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia, señalando el significado de ambos principios. Tal y como se señala en la en la siguiente tesis jurisprudencia:

Localización:  
Séptima Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
199-204 Primera Parte  
Página: 144  
Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional, Administrativa

**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.** El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los **principios** de **proporcionalidad** y **equidad** en los tributos. La **proporcionalidad** radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la **proporcionalidad** se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de **equidad** radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de **proporcionalidad** antes mencionado. La **equidad** tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Séptima Época, Primera Parte:

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2598/85. Alberto Manuel Ortega Venzor. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2980/85. Jesús Farías Salcedo. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2982/85. Rubén Peña Arias. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Herminio Huerta Díaz.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 4292/85. Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 4528/85. Jean Vandenhoute Longard. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretaria: Fátima Sámano Hernández.

Con lo anterior, podemos concluir que la proporcionalidad radica en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su capacidad contributiva, esto es, los impuestos deben establecerse tomando en cuenta la capacidad para contribuir de cada sujeto pasivo, aportando una parte justa y adecuada de su riqueza, por medio de tarifas progresivas.

Por lo que, toca al principio de equidad, consiste en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo impuesto, frente a la norma jurídica que lo establece y regula, es decir, el impuesto debe tratar por igual a todas aquellas personas que se encuentren colocadas en la misma situación o circunstancia y que trate desigualmente aquellas que no lo estén (trato igual a los iguales y desigual a los desiguales).

### **2.5.7 Fundamentación y Motivación.**

La fundamentación y motivación en los impuestos tiene su origen en el artículo 16 Constitucional y guarda estrecha relación con el principio de legalidad, ya que todo acto de molestia por parte de la autoridad fiscal para determinar un crédito fiscal, deberá llevarse a cabo mediante un

mandamiento por escrito firmado por la autoridad competente, en el cual funde y motive la causa que dio origen a dicho acto.

Así, para que un acto o resolución se encuentre debidamente fundada y motivada deberá "...externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que tomó la autoridad fiscal, así como la adecuación del caso concreto a la hipótesis normativa, es decir, deben satisfacerse dos requisitos: el señalamiento de las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso concreto y los motivos, circunstancias o razones jurídicas, que se tomaron en cuenta para su emisión; y que sean suficientes para provocar el acto de molestia."<sup>53</sup>

Aunado a lo anterior, la fundamentación y motivación son dos conceptos distintos para efecto de validez, ya que la falta de uno de ellos, en un acto de molestia o resolución, hace que su emisión carezca de legalidad, o bien, que en dicho acto o resolución, la autoridad fiscal haya intentado fundar y motivar sus actuaciones, pero aplicando de manera incorrecta las disposiciones normativas, así como las razones o circunstancias jurídicas que haya toma en cuenta, por lo que, estaríamos frente a una indebida fundamentación y motivación y traería como consecuencia, de igual forma, la ilegalidad del acto o de la resolución; por tanto, en ambas situaciones, no pueden producir efectos jurídicos frente a los afectados.

Así, si en una resolución mediante la cual se determine y requiera el pago de un crédito fiscal por concepto de un determinado impuesto, no se señalan los preceptos legales aplicables al caso concreto, ni los motivos jurídicos que la autoridad fiscal tomó en cuenta para formular el acto de molestia, dicha resolución no está debidamente fundada y motivada; o bien, si no se aplican correctamente las disposiciones normativas, ni los motivos que lo originaron, al caso de que se trate, se trata de una resolución indebidamente fundada y

---

<sup>53</sup>De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit., p. 678



motivada, por lo que, en ambos casos dicha resolución carece de validez, por no encontrarse apegada a derecho y procede se declare su nulidad.

## **2.6 Principios Doctrinales Relativos a los Impuestos.**

Ahora bien, no siempre la presencia de un conjunto de normas jurídicas que reglamenten la actividad fiscal, constituye una barrera efectiva para detener los frecuentes abusos del Estado. Por lo que, varios tratadistas han elaborado una serie de principios basados fundamentalmente en la justicia y equidad, que deben ser tomadas como bases rectoras en todo orden jurídico-impositivo, es decir, todas las normas legales que integren el Derecho Fiscal de un Estado, deberán encontrarse inspiradas y fundadas en esta serie de principios, los cuales actúan como soporte de toda estructura jurídica, que de lo contrario surgiría el abuso y la arbitrariedad por parte del Estado, que conduciría al despotismo y a la dictadura.

En el presente trabajo de investigación, solo citaremos los principios formulados por dos reconocidos tratadistas, principios que han sido adoptados en la mayor parte de la doctrina mexicana, como aquellos principios teóricos que debe tomar en cuenta el Legislador, al momento de crear un impuesto. Así, por un lado, el inglés Adam Smith, en su clásica obra inicialmente llamada *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, y a la que con el transcurso del tiempo, se le conoce simplemente como *Riqueza de las Naciones*, estableció cuatro principios fundamentales en materia de imposición, y por el otro lado, el tratadista alemán Adolfo Wagner, en su Tratado de las Ciencias de las Finanzas, formuló cuatro grandes grupos de principios en el establecimiento de impuestos.

A continuación, explicaremos de forma clara y sencilla cada uno de los principios formulados por los tratadistas antes citados, con apoyo en lo expuesto por los doctrinarios mexicanos Sergio Francisco de la Garza y

Ernesto Flores Zavala, quien a nuestra consideración exponen en forma fácil y concreta que se debe entender por cada uno de los principios.

1.- Principio de Justicia.- “El tratadista Adam Smith, escribió *“que los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del mismo, en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: esto decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o menosprecio de esa máxima depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos”*”. Este principio de justicia inspiró las Constituciones Mexicanas, y particularmente en la Constitución del año 1917, se proclamó dicho principio, en su artículo 31, fracción IV, cuando se exige a que todos los mexicanos contribuyamos a los gastos públicos del Estado, en manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes”.<sup>54</sup>

A su vez, el principio de justicia se subdivide en dos subprincipios:

“a) Generalidad.- El cual exige que el pago de los impuestos deben realizarlos, aquellas personas cuyas situaciones jurídicas coincidan con las hipótesis que la ley señala como hechos generadores de este tipo de contribuciones, con excepción de aquellas personas que carezcan de capacidad contributiva, o como dice Adam Smith, capacidad económica, esto es, todos aquellos que tengan dicha capacidad, estarán obligados al pago de impuestos, ya que nadie que cuente con capacidad contributiva, estará exento de la obligación de entrarlos al Fisco.

b) Uniformidad.- Este principio significa que todas las personas sean iguales frente al impuesto; sobre este punto, debe tomarse en cuenta la teoría del sacrificio (John Stuart Mill), que señala que si dos rentas iguales, que proceden de distinta fuente o sacrificio, la cantidad a pagar que

---

<sup>54</sup>Cfr. De la Garza, Sergio Francisco. Op Cit., p. 404

corresponde a cada una de ellas, tendrá que ser distinta y guardará relación con el sacrificio que significó la percepción.”<sup>55</sup>

Así, para que un impuesto sea justo o equitativo, deberán pagarlos aquellos sujetos que tengan capacidad económica y que los mismos sean iguales frente al impuesto, es decir, que la ley trate igual a los iguales y desigual a los desiguales.

2.- Principio de Certidumbre o Certeza.- “Respecto a este principio el economista Adam Smith, señaló que ““el impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario. La fecha de pago, la cantidad a pagar deben ser claras y patentes para el contribuyente y para cualquier otra persona. Cuando esto no ocurre, todos los que están sujetos al impuesto se encuentran más o menos a merced del recaudador, que puede recargar al contribuyente que a él le molesta o arrancarle por miedo a tal recargo algún regalo o propina. La inseguridad del impuesto estimula toda insolencia y favorece la corrupción de una categoría de personas que son por naturaleza impopulares, incluso cuando no son insolentes o corrompidos. La certeza de lo que cada individuo debe pagar en cuestión de impuestos es asunto de importancia tal que yo creo...que la importancia de un notable grado de desigualdad no es un mal tan grande como la de un grado pequeñísimo de incertidumbre.”” Dicho principio señala que el pago de un impuesto, es ya bastante oneroso para las personas, como para que los daños se aumenten por la mala manera de recaudarlo.”<sup>56</sup>

El principio de certeza en la imposición consiste en que todo impuesto debe poseer fijeza en sus elementos esenciales, es decir, el objeto, sujeto, tarifa, el procedimiento a seguir, como se debe pagar, ante que autoridad, etc., ya

---

<sup>55</sup> Cfr. Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit., p. 151-158.

<sup>56</sup> Cfr. De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit., p. 405.

que de lo contrario, al no establecer dichos elementos las leyes fiscales respectivas, dará como resultado una incertidumbre en la imposición.

3.- Principio de comodidad.- “Adam Smith, escribió que ““todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en las que es más probable que convenga su pago al contribuyente. Un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas, pagadero en el tiempo en el que, por lo general, se pagan dichas rentas, se recauda precisamente cuando es más conveniente el pago para el contribuyente o cuando es más probable que disponga de los medios para pagarlo. Los impuestos sobre géneros perecederos, como son los artículos de lujo, los paga todos, en último término, el consumidor y, por lo general, en forma que es muy conveniente para él. Los paga poco a poco y a medida que compra los géneros. Como está en libertad de comprarlos o no, a su voluntad, si esos impuestos le ocasionan inconvenientes es por su propia falta””. Por ejemplo, los impuestos sobre el consumo, se pagan insensiblemente por el contribuyente, cuando adquiere sus mercancías, en cambio, los impuestos directos, que puede ser que en ocasiones se cobren en épocas, donde el sujeto pasivo ya no cuenta con la renta gravada, por lo que, le resulta el pago difícil y oneroso.”<sup>57</sup>

Este principio refiere a los medios que para el pago de un impuesto deben establecerse en las leyes fiscales (formatos, internet, comprobantes, etc.), de tal forma que a los sujetos pasivos les resulte práctico y poco gravoso el cumplir con sus deberes impositivos, es decir, el legislador al establecer un impuesto debe hacer cómodo y accesible su entero. Así, por ejemplo el pago del Impuesto Predial se cubre al Fisco local de manera bimestral.

“4.- Principio de economía.- El cuarto principio formulado por el inglés Adam Smith, dice que todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado, sea lo

---

<sup>57</sup>r. Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit., p. 161.

más pequeña posible. El que esta diferencia sea grande, puede deberse a una de las cuatro causas siguientes:

“Primera. La recaudación del impuesto puede necesitar un gran número de funcionarios, cuyos sueldos pueden devorar la mayor parte del producto del mismo, y cuyos gajes pueden aun imponer una especie de impuesto adicional al público.

Segunda. Puede ser causa, de que una parte del capital de la comunidad se separa de un empleo más productivo, para dedicarlo a otro menos productivo.

Tercero. Las multas y otras penas en que incurren los infortunados individuos que tratan sin éxito de evadir el impuesto, pueden con frecuencia arruinarlos, terminando así con el beneficio que la comunidad pudiera derivar del empleo de sus capitales. Un impuesto imprudente ofrece grandes tentaciones de evadirlo.

Cuarta. Someter a la gente a las frecuentes visitas y al examen odioso de los recaudadores de impuestos, puede exponerla a muchas molestias, vejaciones y opresiones innecesarias.

La realización de este principio, no siempre puede llevarse a cabo en cada impuesto aislado, porque hay algunos que por su propia naturaleza, tienen un costo elevado, como los impuestos aduanales, por lo que, deben compensarse con otros, en donde el costo sea reducido.”<sup>58</sup>

En general, dicho principio señala que los gastos del procedimiento de recaudación por concepto de impuesto, deben ser menores al monto total del mismo, es decir, que la diferencia entre el monto total de la recaudación fiscal

---

<sup>58</sup>Ibidem, p. 161-162.

y lo que efectivamente ingresa a las arcas del Erario Público debe ser la menor posible.

Aunado a lo anterior, el alemán Adolfo Wagner en su *Tratado de las Ciencias de las Finanzas*, desarrolló cuatro grupos de principios en materia de imposición, mismos que han sido analizados por diversos doctrinarios del siglo pasado, y que para el presente trabajo, señalaremos la explicación dada por el doctrinario Sergio Francisco de la Garza, respecto a este grupo de principios.

1.- Principios de política financiera.- “En este grupo, Adolfo Wagner, introdujo los principios de la suficiencia de la imposición y el de la elasticidad, en materia de imposición; el primero de ellos, se refiere a que los impuestos deben ser suficientes para cubrir las necesidades financieras en un determinado periodo, en la medida en que otros medios no puedan hacerlo o no sean admisibles y, el segundo principio propone que los impuestos deben adaptarse a las variaciones de las necesidades financieras de un Estado, en tal virtud, en un sistema fiscal deben existir uno o varios impuestos, que mediante un simple cambio de tarifa y sin provocar perturbaciones, produzcan en caso de crisis los recursos económicos necesarios.”

2.- Principios de economía pública.- “Para explicar este grupo, Wagner, señala tres fuentes del impuesto (la renta, el consumo y los medios de consumo), y para que el Legislador pueda escoger entre estas tres fuentes, se debe tomar en cuenta, los puntos de vista tanto de la economía privada y la economía pública, las consideraciones puramente financieras; así como las consideraciones en materia política-social en materia de imposición y el fin que se pretende con el producto del impuesto. Ahora bien, el legislador podrá escoger quien será el sujeto pasivo de un impuesto, pero no esta dentro de su poder fijar quien será el pagador, así el legislador sólo podrá

establecer las hipótesis jurídicas y obtener, por la elección de las clases de impuesto y de los objetos, la realización de dichas hipótesis.”

3.- Principios de equidad.- “Respecto a este grupo, también llamado de repartición equitativa de los impuestos, Wagner introduce a la generalidad y la uniformidad en materia de imposición, estableciendo que la primera de ellas, no debe ser tomada al pie de la letra respecto a los gobernados, sino que se puede establecer una exención de impuestos general, o de determinados impuestos, en beneficio de las personas pobres, fundamentalmente si su renta proviene del fruto de su trabajo; y en cuanto a la uniformidad, manifiesta que el impuesto debe ser en proporción a la capacidad de prestación económica, la cual aumenta progresivamente más rápida que la renta.”

4.- Principios de administración fiscal o también llamados principios de lógica.- “Dentro de este grupo, el alemán Adolfo Wagner, estableció los principios de fijeza, comodidad y el de tendencia de reducción de costos en la recaudación de los impuestos. Así, el principio de fijeza tendrá mayor efectividad si se siguen las siguientes reglas:

1.- Mayor preparación profesional y moral de los encargados de la determinación y recaudación de los impuestos.

2.- Simplicidad en el sistema de impuestos y de su organización.

3.- Indicar la fecha exacta y precisa, y el lugar de pago del monto de la suma debida y las especies de liberación admitidas.

4.- Que las leyes y reglamentos utilicen, en la medida posible, un lenguaje claro, simple y accesible a todos los ciudadanos.

5.- Rigor jurídico y la precisión en las leyes, aunque a veces es difícil su realización.

6.- Expedir circulares y disposiciones, que en la mejor forma posible, aclaren tanto para los Órganos de la Administración, como para el público en general, los principios establecidos en ley.

7.- Las disposiciones que contengan las penas, defensas y ciertos principios fundamentales, deberán imprimirse en las formas oficiales para notificaciones o para el control del impuesto.

8.- Utilizar la prensa para dar a conocer al público las nuevas leyes.

El principio de comodidad, dice Wagner, no solo beneficia a los sujetos pasivos del impuesto, sino también al Fisco porque incrementa sus ingresos económicos, debido al principio de reducción del costo en la mayor medida posible, en cuanto a los gastos de recaudación de los impuestos.”<sup>59</sup>

## **2.7 Impuestos Federales.**

De conformidad con lo establecido, con los artículos 31, fracción IV y 73, fracción VII, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que es facultad del Congreso de la Unión, imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, es decir, “que se encuentra posibilitado para dictar las leyes que graven materias, actos u operaciones que no se encuentren expresamente señaladas por nuestra Constitución, como privativas de su esfera de competencia, pero que no están prohibidas, por lo que podrán concurrir con las Entidades Federativas y el Distrito Federal, para establecer los impuestos que considere necesarios. Aunado a lo anterior, el artículo 124 de la misma Constitución, dispone que

---

<sup>59</sup>Cfr.De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit., p. 406-407.



las facultades que no se encuentren expresamente concedidas constitucionalmente a la Federación, se entenderán reservadas a los Estados, y relacionándolo con el artículo 73, fracción VII del ordenamiento legal mencionado, se desprende que el Congreso de la Unión se encuentra autorizado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público en su esfera de competencia.”<sup>60</sup>

En cuanto al poder de imposición exclusivo de la Federación se encuentra sustentado en los artículos 73, fracción IX, X y XXIX-A, 117, fracciones IV, V, VI y VII, 118, fracción I y 131 de la Carta Magna, en los cuales se encuentran previstas las diversas materias, capitales, ingresos, actos u operaciones que pueden ser gravados por la Federación, y que de ellos se desprende la prohibición para las Legislaturas Locales. La Federación puede establecer impuestos en las materia de comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y Especiales (energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, Producción y consumo de cerveza), etc.

Así, podemos citar como ejemplos, algunos de los impuestos, cuya creación y cobro son exclusivamente de la Federación: el impuesto sobre la renta, los impuestos aduanales, el impuesto al valor agregado, etc.

## **2.8 Impuestos Locales.**

El establecimiento de impuestos locales es “...una atribución legal que por mandato de la Constitución Política Federal, deben ejercitar las Legislaturas

---

<sup>60</sup>Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 101-102

Locales, al dictar normas jurídicas con carácter general, obligatorio e impersonal, para que todas las personas físicas y morales que se encuentren comprendidas dentro de su respectivos supuestos normativos, aporten una parte de su riqueza o de sus ingresos para sufragar el gasto público de esas esferas de gobierno.”<sup>61</sup>El fundamento de dicha potestad tributaria local se encuentra previsto en los artículos 31, fracción IV, 40, 41 y 116 de la Carta Magna, y se le ubica como concurrente, en virtud de que sobre las materias que tenga la facultad para crear sus impuestos, queda abierta a la Federación, para que pueda establecer los impuestos que considere pertinentes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VII de nuestra Constitución.

El Congreso de la Unión, como legislador, no puede limitar las facultades constitucionales en materia de impuestos de los Estados o el Distrito Federal, lo anterior con fundamento en los artículos 40 y 124 de la Carta Magna, del cual se desprende que los Estados tienen la facultad para legislar en las materias que no sean exclusivas a la Federación. No obstante a ello, los Estados y el Distrito Federal deben atender las prohibiciones en materia de contribuciones, establecidas en los artículos 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen:

**Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

.....

**IV.** Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

**V.** Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

**VI.** Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

**VII.** Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca

---

<sup>61</sup>Sánchez Gómez, Narciso. Los impuestos y la deuda pública, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 247

respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

**IX.** Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

**Artículo 118.** Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

**I.** Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Esto es, los impuestos locales, tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son creados y reglamentados para su cobro, por parte de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, y que se encargan a las Legislaturas de cada entidad para establecerlos, en la correspondiente Ley de Ingresos y Egresos.

Dentro de los impuestos locales, se encuentran los establecidos por las Legislaturas Locales de los Estados a favor de los Municipios, para que el rendimiento de dichos impuestos sean administrados libremente por las Haciendas Públicas de cada Municipio, y así pueda obtener los recursos financieros, para la satisfacción de las necesidades colectivas que demande la población de su territorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de nuestra Constitución, que señala:

**Artículo 115.** 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 bases siguientes:

**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.

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.

**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

En los impuestos locales, tenemos por ejemplo, los que se establecen sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones de traslado de dominio de inmuebles, anuncios publicitarios, la prestación de servicios de hospedaje; sobre propiedad inmobiliaria, etc. Respecto a la propiedad inmobiliaria el impuesto que se analizará en el siguiente capítulo, corresponde al impuesto predial.

## **CAPITULO III. EL IMPUESTO PREDIAL.**

### **3.1 Concepto de Impuesto Predial.**

Como quedó señalado en el Capítulo anterior, el Impuesto Predial es una contribución de carácter local, lo anterior debido a que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 73, fracciones VII y XXIX y 131, no señalan como facultad exclusiva de la Federación, establecer impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, los artículos 117 y 118 de la misma Constitución, no establecen prohibición alguna para los Estados, para imponer las contribuciones necesarias en materia de propiedad inmobiliaria.

Debido a la importancia que tiene el suelo y de sus construcciones, como fuente de riqueza, los Estados han buscado su debida regulación y control por medio de mecanismos fiscales apegados a los principios constitucionales que deben regir a las contribuciones, a efecto de que se oriente su uso y mejor distribución equitativa entre la población.

El doctrinario Benjamín Retchkiman, señala que los sistemas de imposición a la propiedad inmobiliaria más importantes han sido dos: “el que se refiere específicamente a la propiedad real, conocido como impuesto único a la tierra o gravamen al valor de la locación, y el otro considera la posibilidad de gravar todas las propiedades de una persona física o moral, es decir, se trata de un impuesto general a la propiedad al que se sustraen las deudas que gravitan sobre ella, es el impuesto al valor neto o a la riqueza neta.”<sup>62</sup> Por ello, dentro del campo de la imposición territorial, un lugar importante

---

<sup>62</sup>Cfr. Evangelista Ortiz, Guadalupe. El Impuesto Predial en las Haciendas Públicas Municipales, Coedición del Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación y del Fideicomiso para la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XI, México 1989, p. 37.

corresponde al Impuesto Predial, el cual grava la propiedad o posesión de bienes inmuebles.

Para entender que es el Impuesto Predial, tomaremos como base la definición dada por el tratadista Narciso Sánchez Gómez, quien señala "...el Impuesto Predial, es una prestación en dinero o en especie, que deben pagar las personas físicas y morales a los fiscos municipales, por la propiedad o posesión de los predios urbanos y rústicos, ubicados dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, de conformidad con la legislación fiscal que lo contiene, es decir, este tipo de contribución recae sobre la propiedad y posesión de dichos inmuebles, incluyendo las construcciones adheridas al suelo o terreno, ya sea de propiedad privada, ejidal o comunal."<sup>63</sup>

Ahora bien, la legislación mexicana en el Código Financiero del Distrito Federal señala lo siguiente:

**ARTICULO 148.-** Están obligadas al pago del impuesto predial establecido en este Capítulo, las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Los poseedores también estarán obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

Por tanto, el Impuesto Predial es una prestación en dinero que deben pagar al Fisco Local, las personas físicas y morales, que sean propietarias o poseedoras del suelo o de éste y las construcciones adheridas a él, tomando como base para el pago de dicho impuesto, el valor catastral o comercial de los inmuebles, el cual deberá ser enterado anualmente o bimestralmente.

---

<sup>63</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Los impuestos y la deuda pública. Op. Cit, p. 275

### 3.2 Naturaleza Jurídica.

La imposición a la tierra, constituía el tributo principal para el Estado, en virtud de que la misma representaba no sólo un signo evidente de riqueza, sino que además ofrecía una base estable y segura para la realización del cobro del impuesto, pues no era ni es posible sustraerla de la acción del Fisco. La imposición a la propiedad inmobiliaria se ajustaba a la idea de que como lo establece el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, el Estado tiene el derecho originario sobre todo el suelo sujeto a su poder, por tanto, era lógico que participara en cierta medida de los frutos que generara la tierra; sin embargo, con el paso del tiempo, la riqueza mobiliaria adquirió un papel muy importante para el Estado, para el establecimiento de contribuciones, por lo que la tierra dejó de ser el único bien demostrativo de riqueza.

Así, el fundamento del impuesto inmobiliario no era diferente al de los demás impuestos, ya que se trata del deber solidario de todos los ciudadanos de contribuir al mantenimiento del Estado, en la medida de las posibilidades económicas de cada uno, y siendo la tierra unas de las formas de exteriorización de capacidad contributiva, el legislador consideró lógico tomar la propiedad o posesión de la tierra, como objeto para la creación de los impuestos sobre la propiedad raíz.

Por ello, dicho impuesto se encuentra regulado en todas la Entidades Federativas de la Republica Mexicana, debido al peso económico que tiene dentro de los ingresos locales (actualmente de los Municipios), donde en la mayor parte de ellos se conoce con el nombre de *Impuesto Predial* y en otras se conoce como *Impuesto sobre la propiedad raíz* o *Impuesto sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica*.

En efecto “por muchos años, hasta la reforma constitucional al artículo 115, en el año de 1983, los rendimientos del Impuesto Predial constituyeron una de las bases principales de la economía pública de los Estados, aún y cuando los instrumentos, que pudieron haberle dado mayor importancia fiscal, como el catastro, los avalúos y las cuotas o tasas, permanecieron sin la debida actualización. A partir de la reforma citada, el destino de este Impuesto experimentó un cambio, al trasladarse como fuente propia de financiamiento y jurisdicción de las Haciendas Municipales de cada Estado, ya que se estableció la base jurídico-política y económica del Municipio, determinando los recursos que a partir del año 1984 debían integrar su hacienda, entre ellos se encuentra, el rendimiento de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, dentro de las cuales destaca el Impuesto Predial.

Los objetivos de ordenamiento de los impuestos en materia inmobiliaria son los siguientes: propiciar un uso racional del suelo, financiar el desarrollo urbano y actuar como instrumento de distribución del ingreso; dichos objetivos son de gran importancia para la política económica y hacendaria del País. Es por ello, que el Impuesto Predial, al constituir una fuente generadora de recursos muy importante, contribuye al financiamiento de las obras públicas que se realizan y de los servicios públicos que se brindan a la población.

No obstante a ello, el sistema impositivo a la propiedad territorial representa un problema para los gobiernos actuales, ya que no ha evolucionado lo suficiente para constituir un sistema eficaz de imposición, en razón al crecimiento de la población y el desarrollo urbano, ya que para albergar a la población de las ciudades en constante expansión y brindarle los servicios públicos necesarios y hacer a su vez un uso racional del suelo para aumentar su productividad, se requiere la aplicación de impuestos a la propiedad inmobiliaria que sean eficientes y que determinen el uso racional



de la tierra y propicien la desconcentración de la propiedad y de la riqueza que de su acaparamiento se deriva.”<sup>64</sup>

Podemos concluir que al ser el Impuesto Predial, uno de los impuestos más relevantes de los Municipios, es necesario mejorar su control y recaudación, emprendiendo una campaña de regularización de dicho impuesto, coordinadamente entre las autoridades estatales y municipales, procurando la regularización de la tenencia de la tierra; señalar debidamente en forma clara y sencilla la forma de calcular la base para el pago del Impuesto Predial, los elementos que lo integra, etc., respetando siempre los principios constitucionales que rigen a las contribuciones.

### **3.3 Elementos del Impuesto Predial.**

Cada impuesto es identificable por ciertos elementos, los cuales tienden a establecer, sobre que se paga, quién debe pagarlo, forma y periodo de pago, la exigibilidad y la exención de la obligación de pagarlo. Así, el Impuesto Predial tiene elementos que lo caracterizan y diferencian de otros impuestos, en atención a su estructura. Dichos elementos son explicados a continuación.

#### **OBJETO.**

Este elemento del Impuesto Predial, en todas las Leyes de Hacienda Municipal, incluyendo al Código Financiero del Distrito Federal, señalan de forma invariable como objeto del impuesto, a la propiedad y/o posesión de predios urbanos, predios rústicos o rurales y predios ejidales y comunales.

---

<sup>64</sup> Cfr. Evangelista Ortiz, Guadalupe. El Impuesto Predial en las Haciendas Públicas Municipales, Op. Cit. pp. 38, 39 y 127.

A nuestra consideración, la definición dada por el doctrinario Narciso Sánchez Gómez, respecto a este elemento del Impuesto Predial, indica de forma clara y completa, que debemos entender por objeto del citado impuesto al señalar que "...es la propiedad o posesión de predios urbanos o rústicos, comprendiéndose a los ejidales y comunales, ubicados dentro del territorio del municipio respectivo, incluyéndose las construcciones permanentes levantadas sobre los mismos inmuebles. Se trata prácticamente del hecho generador de la contribución, al ser propietario o poseedor de un inmueble localizado dentro del territorio de una entidad federativa y de uno de sus municipios."<sup>65</sup> Esto es, el objeto es la propiedad y/o posesión de un bien inmueble y de las construcciones adheridas a él, en donde la circunstancia generadora de la obligación tributaria, es el hecho de tener la disponibilidad económica, ya sea como propietario o poseedor del mismo.

En cuanto a la legislación mexicana, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán establece en su artículo 3º, como objeto del gravamen, la propiedad, copropiedad y posesión de predios urbanos y rústicos, así como de las construcciones adheridas a ellos; los derechos sobre la propiedad o posesión de terrenos ejidales o comunales y de parcelamiento, conforme a la legislación agraria federal; la posesión de las construcciones en zonas urbanas, ejidales o comunales; el usufructo; y la propiedad y concesión de plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, comprendiendo en este caso el terreno, las mejoras o construcciones y los equipos industriales, maquinarias e instalaciones.

De igual forma, el Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 148, establece que el objeto del impuesto es la propiedad y/o posesión del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, sin hacer referencia al tipo de predios, como en otras legislaciones locales.

---

<sup>65</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Los impuestos y la deuda pública. Op. Cit, p. 277

## SUJETOS.

A) Sujeto activo.- “Es el Fisco Municipal, ya que asume legalmente el lugar de acreedor de la prestación conducente, por lo cual debe controlar, exigir y administrar su importe.”<sup>66</sup> Así, en el Distrito Federal, el sujeto activo es la Secretaría de Finanzas, quien a través de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal se encuentran legalmente facultada para recaudar y exigir el pago por concepto de Impuesto Predial, ya sea por medio de la presentación por parte de los contribuyentes, de la declaración y pago de dicho impuesto, en los formatos oficiales autorizados, o bien, la autoridad fiscal en uso de sus facultades de revisión, a través de su procedimiento fiscalizador, podrá verificar el correcto cumplimiento en las obligaciones correspondientes a este tipo de contribución. Lo anterior, se encuentra establecido en los artículos 148, tercer párrafo, 95 y 342 al 351 del Código Financiero del Distrito Federal.

B) Sujeto pasivo.- “Es considerado por las distintas legislaciones fiscales, como la persona física o moral, que realiza los actos o hechos objeto del impuesto, es decir, es la persona que es propietaria o poseedora de los predios, y es en quien recae la obligación de cubrir el importe del Impuesto Predial, en favor del sujeto activo.”<sup>67</sup> Cabe señalar, que respecto a este elemento, ocurre lo mismo que con el objeto del impuesto, no existe uniformidad fiscal en la regulación de los sujetos pasivos en las leyes fiscales de los Municipios de cada Estado, incluyendo al Distrito Federal, ya que en algunas legislaciones se establece en forma genérica, y en otras se menciona de forma específica, quienes tienen el carácter de sujeto pasivo en el Impuesto Predial.

---

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Cfr. INDETEC. Administración del Impuesto Predial, Guadalajara, Jalisco, 1991, p.24.

A mayor abundamiento, la legislación fiscal local, generalmente coincide en señalar como sujetos pasivos de dicho impuesto a las siguientes personas:

- “1.- Los propietarios o poseedores de predios urbanos y rústicos.
- 2.- Lo núcleos de población ejidal y/o comunal.
- 3.- Los fideicomitentes.
- 4.- Los propietarios o poseedores de plantas de beneficio y establecimientos mineros y metalúrgicos.

Y como responsables solidarios del impuesto, se encuentran:

- 5.- Los copropietarios.
- 6.- Los coposederos.
- 7.- Los fideicomisarios.
- 8.- Los comisariados o representantes legales de los ejidatarios o comuneros.
- 9.- El acreedor hipotecario.
- 10.- Los usufructuarios de bienes inmuebles.
- 11.- Los titulares de certificados de participación inmobiliaria.

Finalmente, en algunas legislaciones, señalan además quiénes pueden ser responsables sustitutos del impuesto, siendo éstos generalmente los siguientes:

- 12.- Los empleados de tesorería que dolosamente alteren los datos que sirven de base para el cobro del tributo.
- 13.- Los funcionarios y notarios públicos que autoricen algún acto jurídico o den trámite a algún documento, sin que se haya realizado el pago del impuesto correspondiente.”<sup>68</sup>

Como ejemplo, citaremos al Municipio de Torreón, Coahuila, el cual en su legislación fiscal correspondiente, señala que los sujetos pasivos son: los propietarios o poseedores de predios urbanos y rústicos construidos o sin construir; los fideicomisarios y los poseedores, usufructuarios o propietarios de fincas urbanas y rústicas construidas en terrenos de propiedad federal, de organismos descentralizados o empresas paraestatales.

---

<sup>68</sup> INDETEC. Política y estructura fiscal del Impuesto Predial en México, Guadalajara, Jalisco, 1993, pp. 22-23.

En cuanto al Distrito Federal, el Código Financiero dispone en forma genérica, en el artículo 148, quienes pueden adquirir el carácter de sujeto pasivo en la causación del Impuesto Predial, que a la letra dice:

**ARTICULO 148.-** Están obligadas al pago del impuesto predial... las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Los poseedores también estarán obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

## BASE.

Respecto a este elemento, podemos decir que la base del Impuesto Predial constituye el valor del predio, generalmente la base se obtiene "...por el valor catastral del predio de que se trate; sin embargo, en algunas entidades se considera como base del tributo, el valor fiscal del predio, el cual puede ser igual al valor catastral o bien una parte proporcional de éste. En otras Entidades consideran como base, el valor más alto de entre los siguientes: valor catastral, valor fiscal, valor de operación, valor declarado, valor que arroje el avalúo practicado y el valor de renta..."<sup>69</sup>

Aunado a lo anterior, la base debe tener la característica de generalidad, toda vez que no se deben considerar las condiciones particulares de su propietario y/o poseedor, ya que el objeto del impuesto, lo constituye el acto o hecho de propiedad o posesión de los predios y, no se trata de una imposición a las personas.

En el Distrito Federal, la base del Impuesto Predial es el valor catastral, el cual será determinado conforme a lo siguiente:

- "a) *Avalúo directo:* mediante la determinación del valor real del inmueble, realizada por persona autorizada.

---

<sup>69</sup> Ibidem, p. 23

- b) *Valores unitarios*: están señalados en el artículo 151 del Código Financiero del Distrito Federal y son emitidos por la Asamblea Legislativa.
- c) *Base renta*: cuando se otorgue el uso o goce temporal de un inmueble.
- d) *Inmuebles sin construcciones*: los contribuyentes, además de determinar y pagar el impuesto respectivo, deben enterar una cuota adicional, que se calculará multiplicando el impuesto por el factor correspondiente, dependiendo del valor catastral por m<sup>2</sup> de suelo que le corresponda.

Por lo tanto, la base gravable del Impuesto Predial se conforma por los valores unitarios que atenderán los precios del mercado del suelo y de las construcciones en el Distrito Federal, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo de área de valor y tipo de corredor de valor. El valor catastral se puede determinar por base valor y base renta.<sup>70</sup>

Lo anterior, encuentra su fundamento en el Código Financiero del Distrito Federal en los artículos 149, 151 y 154. En cuanto al procedimiento de las formas para determinar la base gravable para el cálculo del pago del Impuesto Predial, este tema será abordado y explicado en el Capítulo IV del presente trabajo.

#### TARIFA.

En el Impuesto Predial las tarifas ofrecen la posibilidad de fijarse, ya sea de manera proporcional, progresiva y regresiva, según los efectos económicos que busquen los Municipios de cada Estado, incluyendo al Distrito Federal.

---

<sup>70</sup> Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal II, Segunda Edición, Editorial Harla, México 2005, p. 185.

Así, la tarifa “constituye estructuras escalonadas de cuotas o tasas, que en materia de Impuesto Predial, pueden ser aplicables de acuerdo a rangos de valor, en que se ubique el valor catastral de un determinado predio, o bien, por metro cuadrado de terreno y metro cuadrado de construcción cuando la base sea la superficie del predio. Por lo que respecta a la cuota, son las cantidades fijas que se determinan en dinero y para el caso del Impuesto Predial, pueden ser aplicables a una base fiscal, dada ya sea por el valor del inmueble, o bien por la superficie de terreno y construcción de dicho predio.”<sup>71</sup>

Esto es, la tarifa es una estructura en forma de tabla, en la cual se señala los límites inferiores y superiores en cada renglón del valor base del inmueble, estableciendo en cada uno cuotas fijas o tasas, las cuales se aplican sobre el excedente del límite inferior y se obtiene la cantidad líquida que constituye el crédito fiscal por concepto de Impuesto Predial a cargo del contribuyente.

Ahora bien, en el Distrito Federal el cálculo del pago del Impuesto Predial se determina aplicando al valor catastral del bien inmueble de que se trate, la tarifa a que se refiere el artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal, la cual en forma de tabla o cuadro escalonado, contiene los rubros de rango, límite inferior y superior del valor catastral del inmueble, la cuota fija expresada en dinero, para cada uno de los rangos y el porcentaje aplicable sobre el excedente del límite inferior, como a continuación se señala.

**ARTÍCULO 152.-...**

RANGO	LÍMITE INFERIOR DE VALOR CATASTRAL DE UN INMUEBLE	LÍMITE SUPERIOR DE VALOR CATASTRAL DE UN INMUEBLE	CUOTA FIJA	PORCENTAJE PARA APLICARSE SOBRE EL EXCEDENTE DEL LÍMITE INFERIOR
A	\$0.55	\$142,252.01	\$44.73	0.03157
B	142,252.02	284,503.59	89.65	0.05252

<sup>71</sup> INDETEC. Política y estructura fiscal del Impuesto Predial en México. Op. Cit. p. 24

C	284,503.60	569,008.27	164.37	0.07282
D	569,008.28	853,511.85	371.56	0.08087
E	853,511.86	1,138,016.53	601.65	0.09442
F	1,138,016.54	1,422,520.12	870.29	0.11046
G	1,422,520.13	1,707,023.70	1,184.56	0.11461
H	1,707,023.71	1,991,528.39	1,510.64	0.12522
I	1,991,528.40	2,276,031.97	1,866.91	0.13097
J	2,276,031.98	2,560,536.66	2,239.53	0.13478
K	2,560,536.67	2,845,040.24	2,623.00	0.13892
L	2,845,040.25	3,129,543.83	3,018.24	0.14270
M	3,129,543.84	3,414,048.51	3,424.24	0.14715
N	3,414,048.52	5,690,080.48	3,842.90	0.15087
O	5,690,080.49	7,966,112.46	7,276.76	0.15087
P	7,966,112.47	10,242,144.42	10,710.62	0.15125
Q	10,242,144.43	13,656,192.93	14,153.13	0.15494
R	13,656,192.94	17,070,240.34	19,442.87	0.15494
S	17,070,240.35	21,556,993.45	24,732.61	0.15494
T	21,556,993.46	41,761,426.37	31,684.40	0.16014
U	41,761,426.38	61,965,859.28	64,039.79	0.16016
V	61,965,859.29	82,170,292.20	96,399.22	0.16018
W	82,170,292.21	102,374,725.11	128,762.69	0.16020
X	102,374,725.12	122,579,158.02	161,130.20	0.16022
Y	122,579,158.03	En adelante	193,501.75	0.16024

## PAGO Y SANCIONES.

El pago representa “el elemento que debe materializar la obligación tributaria y cuyo vencimiento hace exigible la prestación tributaria.”<sup>72</sup> Tratándose del Impuesto Predial su causación es anual, ya sea mediante pagos mensuales, bimestrales, trimestrales, semestrales o anuales, según como lo establezca la legislación local correspondiente.

Para los efectos del pago, la autoridad fiscal elabora formatos oficiales (boletas, recibos, etc.), para que los sujetos pasivos del Impuesto Predial, calculen y enteren el pago respectivo, utilizando únicamente dichos formatos, o bien, la autoridad proporcionará a los contribuyentes en el formato oficial, una propuesta de determinación del valor catastral y pago del impuesto que nos ocupa.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 25



Por otro lado, las legislaciones locales correspondientes pueden establecer descuentos, que representan estímulos para la economía de los contribuyentes, ya que al ser aprovechada esta medida por los sujetos pasivos, hace más liviana la carga impositiva, o bien, indicar reducciones en el pago, siempre y cuando el bien inmueble de que se trate encuadre dentro de las hipótesis normativas contempladas en Ley.

Respecto a las sanciones, son consideradas como las penas o castigos que se encuentran regulados en la ley, por la falta de pago oportuno, o bien, el pago incorrecto o incompleto del impuesto correspondiente; dichas sanciones serán aplicables por el Fisco.

En el Distrito Federal, el pago y las sanciones se encuentran previstas en el Código Financiero que rige a esta Entidad, en los artículos 63, 148, párrafos segundo y tercero, 149, fracción I, párrafos quinto, sexto y séptimo, 150, 151, 152, 153, 287 al 292, 572 y 575; mismos que serán explicados a continuación en forma sintetizada.

1.- El pago del Impuesto Predial se hará en forma bimestral (febrero, abril, junio, agosto octubre y diciembre), mediante la declaración presentada en las oficinas autorizadas.

2.- El derecho a reducciones serán, cuando se efectuó el pago de todos los bimestres a más tardar, el último día del mes de enero del año que corresponda; o cuando dicho pago se efectuó a más tardar el último día del mes de febrero del año que se cubra; o bien, cuando el pago del Impuesto Predial se haga durante el primer mes de cada bimestre.

3.- La Tesorería del Distrito Federal, para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, proporcionará en el formato

oficial una propuesta de determinación del valor catastral y pago del impuesto que corresponda.

4.- Transcurridos los plazos previstos por el citado Código, para el pago del Impuesto Predial, y el contribuyente no lo ha cubierto, la Tesorería, en uso de su facultad de revisión, iniciará el procedimiento de fiscalización, para verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales por concepto de Impuesto Predial, a efecto de determinar si efectivamente el sujeto pasivo fue omiso en el pago correspondiente, o habiéndolo hecho, el pago fue de manera incorrecta o incompleta.

5.- Para lo anterior, la autoridad ordenará y practicará visitas domiciliarias o revisiones de gabinete, a los contribuyentes del impuesto sujeto a revisión.

6.- Hecho lo anterior, con las formalidades y términos que establece dicho Código, la autoridad fiscal emitirá una resolución determinante del crédito fiscal respecto al Impuesto Predial, estableciendo la forma que tomó dicha autoridad para el cálculo de la base gravable de dicho impuesto, señalando el importe total a pagar (monto histórico, actualización, recargos y multas). En caso de que el contribuyente persista en ser omiso en dicho pago, la autoridad iniciará el procedimiento administrativo de ejecución para requerir el pago y en caso de no hacerlo, se procederá al embargo de bienes suficientes para cubrir el monto total del crédito fiscal; y los gastos de ejecución derivados del citado procedimiento, serán cubiertos por el sujeto pasivo omiso.

## EXENCIONES.

El término exentar, significa “eximir y en este caso se exime del pago del Impuesto Predial a los bienes de dominio público de la Federación, de los

Estados, incluyendo al Distrito Federal y de los Municipios.”<sup>73</sup> A mayor abundamiento, las exenciones constituyen un señalamiento de determinadas circunstancias, que en forma particular eximen a ciertos sujetos pasivos de la obligación fiscal por concepto de Impuesto Predial; sin importar que exista la realización del hecho generador.

En tal virtud, el Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 155, enumera los inmuebles que estarán exentos del pago del Impuesto Predial, estableciendo lo siguiente:

**ARTICULO 155.-** No se pagará el Impuesto Predial por los siguientes inmuebles:

I. Los del dominio público del Distrito Federal;

II. Los de propiedad de organismos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal, utilizados en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, exceptuando aquellos que sean utilizados por dichos organismos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto;

III. Los sujetos al régimen de dominio público de la Federación, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales;

IV. Los de propiedad de representaciones Diplomáticas de Estados Extranjeros acreditadas en el Estado Mexicano, en términos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y, en su caso, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

V. Los de propiedad de Organismos Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ubicados en el Distrito Federal, siempre que exista ratificación por parte del Senado del Convenio Constitutivo correspondiente debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación, y que en dicho Convenio se prevea la exención de contribuciones para los países miembros, y

VI. Se deroga.

Anualmente deberá solicitarse a la autoridad fiscal la declaratoria de exención del Impuesto Predial, y acreditar con documentación actualizada que el inmueble sigue ubicándose en alguno de los supuestos de exención previstos en el presente artículo.

Cabe aclarar, que el citado Código dispone en su artículo 148, párrafos segundo y cuarto, que los sujetos pasivos del Impuesto Predial, deberán determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aún y cuando se encuentren exentos del pago de dicho impuesto; asimismo, respecto a los

---

<sup>73</sup> Cfr. INDETEC. Administración del Impuesto Predial, Op. Cit., p.26.

inmuebles que hayan sido declarados exentos del Impuesto Predial, deberán acompañar a la declaración del impuesto en comento, la resolución emitida por la autoridad competente, donde se declare expresamente que el inmueble de que se trate, se encuentra exento de dicho pago.

### **3.4 Evolución del Impuesto Predial.**

El Impuesto Predial puede considerarse entre las más antiguas formas de imposición, toda vez que el impuesto a la tierra ya existía en las más antiguas civilizaciones humanas.

Así, tenemos que la regulación de dicho impuesto, en las diferentes leyes fiscales locales, tuvieron su origen en los acontecimientos o hechos históricos, que provocaron la necesidad del Estado de crear y establecer un impuesto sobre la tenencia de la tierra, por lo que, surgieron leyes, códigos, etc., para su debida regulación; sin embargo, debido al transcurso del tiempo, así como la presencia día a día, de nuevos acontecimientos o hechos que afectan o benefician a la población de los Estados, originan la necesidad de que cada Estado, a través de su Poder Legislativo, reforme continuamente las legislaciones vigentes o abrogar y crear nuevas leyes fiscales locales, que se adecuen a las exigencias que demanda la sociedad.

A continuación, citaremos los aspectos más relevantes de la evolución legislativa que ha sufrido el Impuesto Predial en México, para posteriormente avocarnos a la evolución legislativa de dicho impuesto en el Distrito Federal.

#### **3.4.1 Evolución Legislativa del Impuesto Predial.**

Después de la conquista de México la propiedad de la tierra correspondía a la Corona, “quien podía cederla a los particulares; asimismo, la Iglesia por mucho tiempo llegó a poseer una gran propiedad territorial que aumentó su

fuerza política y económica. Por lo que, en la época colonial no se encuentra ningún impuesto que gravara la propiedad de la tierra.

Más tarde, el Bando de 24 de febrero de 1812, reglamentó por primera vez, una contribución sobre los alquileres de las casas, disponiendo que ésta se cubriera por los propietarios que habitaran sus casas en un 10% como si estuvieran arrendadas y en el caso de que los propietarios percibieran rentas, éstos pagarían el 5% sobre el producto íntegro de sus alquileres por un año y el otro 5% sería a cargo de los inquilinos. Para el cobro de la contribución, se ordenó hacer una tasación en la que participaban los propietarios, los arquitectos de la ciudad, así como el comisionado de la recaudación.”<sup>74</sup>

Las disposiciones fiscales expedidas en materia del impuesto sobre la propiedad raíz en México, durante el período de 1821 a 1855 fueron las siguientes:

“El 22 de mayo de 1829, se expidió una ley que estableció una contribución del 5% sobre las rentas de cualquier naturaleza, que pasaran de 1000 pesos y del 10% para las que excedieran de 10 000 pesos; de dicha recaudación correspondía el 2% a los estados. En tal virtud, al gravarse toda clase de rentas, quedaron comprendidas las rentas que produjeran las fincas, para lo cual los Ayuntamientos estaban obligados a elaborar listas, de todos los propietarios, en donde especificaban las fincas que poseían y las rentas que producían.

El 21 de noviembre de 1835, se expide una ley, en la que todo propietario de fincas urbanas pagaría una sola vez y en calidad de subsidio extraordinario de guerra, un impuesto del 1 % sobre el valor en que compró la finca o el que se fijare si no había todavía una primera venta; excepto los conventos, las fincas destinadas a beneficencia pública, las casas cuyo valor no excediera de \$500.00 si el dueño no tenía otra y aquéllas que no produjeran alguna utilidad.

Posteriormente, la ley de 30 de junio de 1836 estableció una contribución anual de 2 pesos al millar sobre el valor *actual y verdadero* de todas las fincas urbanas, pagadero por mitad en cada semestre, el retraso en el pago originaba recargos de uno al millar. Se exceptuaron del pago del impuesto, los edificios que servían a las comunidades religiosas; los destinados a beneficencia pública; las casas

---

<sup>74</sup> Cfr. León Portilla, Miguel; De La Torre Villar, Ernesto, et. al. Historia Documental de México, Tomo I, Primera Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964, pp. 163 y 169.

parroquiales; aquéllos cuyo valor no excediera de \$200.00 si el dueño no tenía otras y aquéllas que no producían utilidades.

La ley de 5 de julio de 1836 estableció una contribución anual de 3 al millar sobre el valor *actual y verdadero* de todas las fincas rústicas de la República, pagadera en tres partes adelantadas, una en cada tercio del año; al hacer la primera exhibición, el propietario debía presentar la escritura de venta, adjudicación o avalúo judicial y si no contaba con ello, estimaba el valor de la finca, sin perjuicio de que el Gobierno formaría padrones de todas las fincas rústicas y de que practicara avalúos correspondientes. Los impuestos del 2 y 3 al millar sobre fincas urbanas y rústicas, a que hemos hecho referencia, se aplicaron hasta el año de 1837.

Es hasta el año de 1841, en la ley del 11 de marzo, donde nuevamente se establece una contribución de 3 al millar anual sobre el valor de las fincas rústicas y urbanas, para gastos de la campaña de Texas. La contribución se cobraba con base en los valores dados a las fincas urbanas y rústicas, en las leyes del 30 de junio y del 5 de julio de 1836, respectivamente. En cuanto a las fincas que no se había determinado su valor, el propietario al hacer el primer pago debía presentar la escritura de venta, adjudicación, avalúo judicial o cualquier documento que probara el valor de la finca y pagaba la cuota conforme al valor estimado. Se exceptuaron del pago del impuesto las casas de las comunidades religiosas; los destinados a beneficencia pública; las universidades y casas de enseñanza que no fueran de propiedad particular; las minas y haciendas de beneficio de metales, y aquellas fincas incapaces de producir utilidad a sus dueños. Esta contribución fue declarada por la ley de 27 de abril de 1847, como renta de la Federación.

La ley de 13 de enero de 1842, da nuevo arreglo a la contribución de 3 al millar sobre las fincas rústicas y urbanas establecidas en las leyes de los años de 1836 y 1841; se dispuso que las fincas cuyo valor llegara a 100 pesos y no excediera de 200, causarían la contribución de 3 reales por año o de 1 real por cada tercio y que en los casos de que las fincas estuvieran en arrendamiento, el impuesto sería a cargo del arrendatario. Exceptuándose a las casas de las comunidades religiosas; las destinadas para los capellanes; los palacios episcopales; los edificios destinados a la educación y beneficencia pública; las casas parroquiales; los bienes raíces nacionales y los locales que los municipios destinaran para sus funciones; los edificios anexos a las minas y las haciendas de beneficio; las fincas que no producían utilidad a sus propietarios y aquellas con valor menor de 100 pesos, siempre que los dueños no tuvieran otros bienes raíces.

En la ley del 21 de agosto de 1844, estableció que para cubrir las necesidades urgentes del erario, los dueños de fincas rústicas pagarían por una vez el impuesto extraordinario de 2 al millar sobre el valor de éstas, aceptándose el pago del gravamen en los frutos de las propias fincas. Para los propietarios de fincas urbanas el impuesto fue de 8% sobre las rentas producidas en un año. Los inquilinos que pagaran una renta de 5 a 25 pesos mensuales por un año, pagarían una cuartilla de real por peso y si la renta era más de 25 mensuales por un año, darían medio real por peso. No causaban la contribución los propietarios de fincas urbanas que estaban exentos de la de 3 al millar, conforme a la citada ley del 13 de enero de 1842, así como los hospitales, hospicios y las casas de expósitos y de corrección.

La ley de 2 de octubre de 1846 decretó que los propietarios de fincas urbanas de la República, particulares, conventos, cofradías e instituciones, cederían por una sola vez, el importe de un mes de arrendamiento y los inquilinos y subinquilinos, una cuarta parte de renta de un mes; quedando comprendidos en dicho pago, los conventos y colegios que tenían fondos propios y se exceptuaron los conventos, colegios y casas de beneficencia que subsistían de la caridad pública; los que pagaban renta inferior a un peso y las mujeres que no tenían otro medio de vivir que las rentas que recibían por su propiedad.

La ley de 30 de mayo de 1853 expedida por Antonio López de Santa Ana, restableció en toda la República, la contribución sobre fincas rústicas y urbanas a que aludía la ley del 13 de enero de 1842. Más tarde, las puertas y ventanas exteriores de los edificios urbanos y rústicos se gravaron por medio de la ley de 9 de enero de 1854; quedando exceptuados del pago, las casas de los jornaleros y gente pobre, las fincas nacionales, las iglesias, palacios episcopales, casas municipales, conventos, hospitales, hospicios, escuelas gratuitas y colegios dependientes del Gobierno.

Mediante el Decreto del 30 de noviembre de 1855, se uniformó la contribución que causaban los predios rústicos a razón de 4 al millar a partir del 10 de enero de 1856; dispuso la formación, por parte del Gobierno, de padrones con los datos necesarios para que la contribución se causara sobre los productos líquidos de las fincas; y la base de la contribución se renovaría cada diez años. Respecto a las fincas urbanas, se señaló que el impuesto se causaría en proporción a los productos líquidos de las mismas, el cual consistiría en lo que debían rendir por alquiler, a los propietarios o subarrendadores. Se exceptuó del pago, los templos, los edificios de las comunidades religiosas, las de los capellanes, los palacios episcopales, las casas curales, hospicios, hospitales, casa de expósitos y edificios públicos al servicio de la Nación. Los propietarios y los subarrendadores de fincas urbanas debían declarar la ubicación de la finca, su arrendamiento o subarrendamiento mensual, y la fecha de inició. En caso de que los propietarios ocuparan sus casas, pagarían la contribución con base en la cuota de arrendamiento que se les calculara; la contribución que se estableció fue del 9% sobre el importe del arrendamiento deduciendo el 5% por reparaciones. El impuesto lo pagaba el propietario del predio urbano, cargándose al censalista el 4 al millar de su capital. En caso de subarrendamiento, el tributo se causaba sobre la diferencia entre el arrendamiento y el subarrendamiento. Los que ocuparan parte de la finca y subarrendaran el resto, debían pagar el 9% de lo que utilizaran. Tanto propietarios como subarrendadores, estaban obligados a indicar las modificaciones que se realizaran a los contratos de arrendamiento o subarrendamiento, a fin de que pagaran la contribución con arreglo al nuevo contrato.<sup>75</sup>

Con lo anterior, podemos decir que en el período independiente, fueron numerosas las disposiciones legales que reglamentaron el impuesto sobre la propiedad raíz, las cuales tenían vigencia muy corta debido a que se establecían, en algunos casos, para fines específicos y así obtener recursos

---

<sup>75</sup> Cfr. Evangelista Ortiz, Guadalupe. El Impuesto Predial en las Haciendas Públicas Municipales, Op. Cit. pp. 15-22.

que permitieran cubrir las necesidades urgentes del Estado mexicano, derivadas de los acontecimientos políticos y sociales de la época correspondiente.

“Durante el período de Victoriano Huerta, se expidió el 1º de junio de 1914 una ley que estableció un impuesto predial federal del timbre; su objeto lo constituyó toda finca rústica de propiedad particular ubicada dentro del territorio de la República, excepto del Distrito Federal; su pago se cubría conforme a las tarifas que anualmente publicaran, en coordinación, en ese entonces, de la Secretaría de Agricultura y Colonización y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La citada ley exceptuó del pago del impuesto del 30% adicional del timbre, los ingresos que recaudaron los estados o sus municipios por el impuesto predial sobre fincas rústicas, así como el impuesto sobre el arrendamiento de las mismas; exceptuaba del impuesto a la pequeña propiedad; y para fijar el valor de los predios estableció en cada cabecera municipal o de distrito, una Junta Calificadora.

El 19 de septiembre del año 1914, Don Venustiano Carranza reorganiza el catastro en toda la República, a fin de conocer exactamente la riqueza del país y así distribuir racional y equitativamente los impuestos sobre los gobernados, por lo que, mediante Decreto, estableció para cada Municipio una *Junta Calificadora*, cuyo objeto era el registro de las propiedades raíces, fijar su avalúo y el monto de los capitales. Conforme a los artículos 5º y 6º del citado decreto, todo propietario, usufructuario, poseedor o administrador de capitales existentes en la República, invertidos en fincas rústicas, urbanas, semovientes, giro mercantil, industrial y fabril, estaba obligado a presentar ante la Junta Calificadora correspondiente, la manifestación en la cual debía expresar la ubicación y extensión de las fincas rústicas y urbanas; el valor de cada una de las propiedades o giro que constituyeran el capital del manifestante. Los contribuyentes que no la presentaran, incurrirían en la



pena de un 5% sobre el valor de la propiedad que ocultaren y se sujetarían al avalúo que de sus capitales hiciera la Junta Calificadora.

Aunado a lo anterior, también se formó una *Junta Inspector del Catastro* en la capital de cada Estado, a la cual las juntas calificadoras debían enviar el resultado de sus trabajos; siendo su principal objeto resolver en definitiva las quejas o reclamaciones de los contribuyentes sobre la calificación de sus propiedades o capitales. Además, el decreto establecía, que los Gobiernos de los Estados tomarían como base las calificaciones realizadas, para fijar los impuestos estatales y municipales.

El 26 de agosto de 1916, se publicó el decreto por el que la contribución sobre fincas urbanas para el Distrito Federal, se fija a razón de un 15% de acuerdo con los arrendamientos o con la estimación de las rentas, en caso de que los predios estuvieran ocupados por sus propietarios; las rentas menores de \$10.00 causarían únicamente el 10% del impuesto y las casas en estado ruinoso pagarían el 10 al millar sobre su valor.”<sup>76</sup>

Respecto al período revolucionario, las leyes que se expidieron en materia del impuesto en estudio, buscaron que se aplicara cada vez sobre bases más equitativas; la figura del catastro, toma un papel esencial para el Estado, pues tanto las Juntas Calificadoras, como las Juntas Inspectoras del Catastro, elaboraban y revisaban respectivamente los avalúos de todos y cada uno de los predios en México, sobre los cuales se calculaba de una manera más precisa y justa la base que se tomaría en cuenta para el establecimiento del Impuesto Predial.

Convenciones Nacionales Fiscales.

Durante el periodo de los años 1925 a 1947, se llevaron a cabo tres Convenciones Nacionales Fiscales en las cuales se estudió el sistema fiscal

---

<sup>76</sup> Ibidem, pp. 22-25.

del país, para lograr a una mejor distribución de competencias en materia de impuestos entre la Federación, Estados y Municipios; y para mejorar los sistemas fiscales estatales.

La importancia para el presente trabajo, que revisten dichas Convenciones, se debe a que en ellas se ocuparon, entre otros puntos, al estudio del impuesto sobre la propiedad raíz urbana y rústica, tan trascendental para el Impuesto Predial.

#### 1.- Primera Convención Nacional Fiscal. ( Agosto 1925)

Al llevarse a cabo ésta, el impuesto sobre la propiedad raíz urbana, se encontraba establecido en 21 estados y sobre la propiedad raíz rústica existía en todas las entidades federativas. Las conclusiones aprobadas fueron las siguientes:

I. Unifórmese la imposición fiscal territorial en la República sobre la base de gravar la rentabilidad potencial media de la tierra.

II. Propóngase la catastración provisional en todos los Estados de la República, a fin de que ingenieros comisionados al efecto refieran, previa inspección ocular, todos y cada uno de los predios a las unidades tipos, ya valorizados.

III. El impuesto territorial debe ser reportado por el propietario de la tierra. En los terrenos ejidales el propietario es la masa de ejidatarios.

IV. Toda exención de impuesto territorial debe proscribirse.

V. Iníciense trabajos encaminados a disminuir los impuestos sobre consumo de artículos necesarios para la vida, procurarán su substitución con impuestos discriminados sobre otro consumos o con impuestos que, como el territorial, graven técnicamente la renta.<sup>77</sup>

El estado mexicano con el objeto de dar cumplimiento a dichas conclusiones aprobadas en la Primera Convención Fiscal, el Ejecutivo Federal en el año de 1926, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de decreto de reformas constitucionales que delimitaba los campos

---

<sup>77</sup> Secretaria de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.). Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal. Segunda Edición, Distrito Federal, México, 1932. pp. 99. y 100.

impositivos de la Federación, Estados y Municipios; este proyecto proponía atribuir a la competencia privativa de los Poderes Locales, el establecimiento, administración y percepción de impuestos de la propiedad territorial, por considerar que éstos tienen la posibilidad de conocer mejor las tierras comprendidas dentro de sus límites; sin embargo, dicha iniciativa fue retirada posteriormente por el propio Ejecutivo.

## 2.- Segunda Convención Nacional Fiscal. (Febrero 1933)

En este año, mantenían el impuesto sobre la propiedad raíz todos los estados de la República, excepto Yucatán, ya que no gravaba la propiedad rústica y del Estado de Quintana Roo, en el cual no existía dicho impuesto. Las recomendaciones aprobadas a continuación se transcriben.

"I. Vista la urgencia de catastro parcelariamente el Territorio de la República, y dado que no todos los Estados, con sus propios recursos, estarán capacitados para realizar ésta labor, que, por otra parte, reclama esfuerzos de coordinación y de unificación, resérvese a la Comisión Permanente de la Segunda Convención Fiscal el trabajo:

a).- De proyectar una Ley tipo de Catastro Parcelario.

b).- De estudiar las fuentes de ingreso que deberán aplicarse a costear los trabajos del catastro predial; en el concepto de que la federación cooperará, por lo menos, con el sostenimiento del organismo de coordinación nacional.

II. Con apoyo en el catastro predial, fórmese un catastro rentístico, clasificando los terrenos por categorías, de acuerdo con su producción o de acuerdo con su productividad, según que estén cultivados o no, o que estén bien o mal aprovechados, de conformidad con las condiciones económicas de cada región.

III. Al contarse con los catastros predial y rentístico, organícese el cobro de las contribuciones, tomando como base la renta potencial media de la tierra. Cuando existan contratos de arrendamiento que produzcan una renta de alquiler superior a la renta potencial calculada, para el establecimiento del impuesto tómesese la renta de alquiler, deduciendo un por ciento determinado para cubrir los gastos de conservación, riesgos, etcétera.

IV. Grávese la tierra desnuda de mejoras. En los predios agrícolas exclúyanse de todo pago las construcciones, edificios, talleres, establos, instalaciones de elaboración o de transformación de productos agrícolas, plantaciones, máquinas, aperos y ganados. En los predios urbanos valorícense separadamente las mejoras y cóbrese sobre ellas de acuerdo con su rentabilidad.

V. Suprímense las cuotas de producción agropecuaria que aplican los Estados,

por ser esta clase de tasas contrarias a la doctrina del impuesto territorial, y por constituir un obstáculo para el desarrollo agropecuario del País. Hágase la transformación inmediata de los Estados donde los impuestos de producción agrícola representan menos de 2% del Presupuesto de los Estados.

VI. Para satisfacer en todos los sectores administrativos el propósito de unificación fiscal que se persigue en materia de Impuesto territorial, establézcase que los Municipios no podrán cobrar impuesto territorial más que en forma de porcentaje sobre las cuotas del Estado y sin tener ninguna intervención en las labores catastrales ni en la fijación de los avalúos.

VII. Los Estados tendrán derecho a gravar aquéllas propiedades de la Federación que se encuentren ubicadas dentro de sus respectivos territorios, con excepción de los bienes destinados a servicios públicos, y de los bienes de dominio público o de uso común que conforme a las leyes les pertenezcan. Para zanjar posibles controversias entre la Federación y los Estados, admítase que, a falta de mutuo entendimiento, la Federación tendrá el derecho de fijar el valor de la propiedad en conflicto, y los Estados, la facultad de adquirirlo para sí o para los particulares que se interesen en él, por el importe de avalúo que la misma Federación señale.

VIII. Se ratifica el criterio sustentado por la Primera Convención Fiscal, en el sentido de que toda exención, de impuesto territorial, cualquiera que sea su origen, debe proibirse.<sup>78</sup>

Por lo que, durante la administración del General Lázaro Cárdenas (1936), se formuló nuevamente un proyecto de reformas constitucionales para delimitar los campos impositivos de los tres niveles de gobierno; el proyecto disponía la facultad privativa de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales, en el establecimiento de contribuciones sobre la propiedad territorial, y para proteger los intereses municipales, se señalaba que en el rendimiento de dicho gravamen, participarían los Ayuntamientos por los predios urbanos y rústicos ubicados en su jurisdicción; sin embargo, este proyecto no fue aprobado por el Congreso de la Unión.

### 3.- Tercera Convención Nacional Fiscal. (Noviembre 1947)

Al celebrarse dicha Convención se encontraban establecidos los impuestos sobre la propiedad raíz urbana y rústica en todas las entidades con excepción de Quintana Roo, tratándose de la urbana y de Yucatán, en el

---

<sup>78</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.). Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Tomo I, Distrito Federal, México, 1947, pp. 167 a 170.

caso de los predios rústicos. Las conclusiones aprobadas fueron las siguientes:

“Primera.- El objeto del impuesto, tratándose de los predios urbanos, debe ser, por una parte, la tierra y por otra, las mejoras y construcciones que en ella se realicen.

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

Tercera.- En todo caso, la regla básica a que deberá atenderse al practicar los avalúos de predios urbanos, es la de que los valores que éstos señalen se acerquen, en lo posible, al valor comercial, tanto de la tierra como de las mejoras y construcciones, teniendo en cuenta todos los factores que puedan influir en ese valor.

Cuarta.- Como meta para alcanzar a medida que vaya siendo posible la realización de la reforma fiscal en toda la República, debe establecerse que la valuación ha de fundarse en catastros técnicos, Centralizados en las Oficinas Catastrales de cada Entidad Local.

Quinta.- Mientras el procedimiento a que se refiere el punto anterior no sea realizable, los Estados que no cuenten con catastros técnicos, deberán proceder conforme a las bases siguientes:

a).- Los procedimientos de valuación estarán al cuidado de una Oficina Central Catastral dependiente del Estado.

b).- Para realizar los avalúos, las juntas valuadoras municipales se sujetarán a los instructivos que, se aprueben para todo el Estado.

c).- Las leyes locales establecerán que sólo el organismo correspondiente tendrá facultades para modificar los avalúos aprobados por las juntas valuadoras municipales.

Sexta.- El impuesto predial sobre la propiedad rústica tendrá como único objeto el valor comercial de la tierra.

Séptima.- Para estimular las inversiones que contribuyan a aumentar la productividad de la tierra, las leyes locales exceptuarán del pago del impuesto predial rústico, por un plazo de cinco años como mínimo, las construcciones y mejoras que ejecute el propietario y los incrementos del valor comercial de la tierra resultantes de ellas.

Octava.- La propiedad inmueble debe ser fuente de imposición local. En consecuencia, la Federación debe quedar fuera de concurso, por lo que debe recomendársele que derogue sus impuestos sobre aparcería y arrendamiento de la Ley General del Timbre y la contribución federal sobre el impuesto predial. Sin embargo, la Federación si podrá establecer derechos de cooperación para la realización de obras públicas que ella ejecute.

Novena.- La recaudación del impuesto predial corresponde a los Estados quienes otorgarán a los Municipios una participación en el rendimiento del impuesto que

aquéllos recauden.

Recomendaciones Complementarias.

A.- Para lograr que se alcance la meta de este dictamen, y de que existan, en consecuencia, catastros técnicos en todos los Estados, es conveniente que las funciones de catastración se promuevan mediante la cooperación de la Federación con los Estados. Con éste objeto, el organismo que cree la Convención para la vigilancia y promoción del cumplimiento de sus acuerdos, formulará convenios que precisen las aportaciones de la Federación y de los Estados para la realización de los catastros y vigilará que éstos se ejecuten de acuerdo con principios uniformes para todo el país.

B.- En atención a que el impuesto predial es un impuesto objetivo, es conveniente que las legislaciones locales no establezcan tasas diferenciales ni exenciones permanentes, excepto las estatuidas por el Derecho Internacional y las consignadas a favor de personas de derecho público o de beneficencia.

C.- Las tasas del impuesto a la propiedad rústica, no serán más elevadas que las que se establezcan sobre la propiedad urbana y debe recomendarse que sean iguales, excepto en las grandes ciudades, donde pueden ser mayores.

D.- Es conveniente para todos los impuestos estatales y municipales a la propiedad raíz, se refundan en un solo impuesto predial.

E.- Es conveniente unificar en todo el País los principios básicos contenidos en las conclusiones anteriores las cuales deberán informar las legislaturas locales de los impuestos a la propiedad raíz.<sup>79</sup>

En cuanto a esta tercera Convención, se llegó a la conclusión de la necesidad de formular un Plan Nacional de Arbitrios, en donde los tres niveles de Gobierno, contarán con ingresos privativos y con ingresos de participación respectivamente; por lo que, toca a los ingresos privativos de los Estados y Municipios, en donde la Federación no tendría participación, se señaló entre otros impuestos, el Impuesto Predial urbano y rústico.

Así, el impuesto sobre la propiedad raíz, hasta el año de 1983, había sido tradicionalmente un gravamen perteneciente al ámbito estatal, lo anterior debido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no señala como facultad exclusiva para alguno de los tres niveles de Gobierno, el establecimiento de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. En efecto,

---

<sup>79</sup> Secretaria de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.). Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Tomo I, Distrito Federal, México, 1947, pp. 213 a 215.

por varios años hasta la reforma del artículo 115 constitucional en el año de 1983, los ingresos por concepto de Impuesto Predial, constituyeron una de las bases principales de la hacienda de los Estados.

Luego entonces, a partir del año 1984, como consecuencia de la citada reforma constitucional, el Impuesto Predial pasó a ser fuente propia del financiamiento y jurisdicción de las haciendas municipales, al establecerse en el artículo 115 constitucional, la definición de la base jurídico-política y económica del Municipio, dotándolo de autonomía tanto de los ingresos como sus gastos públicos; por lo que, a partir de este año dentro de los recursos que deben integrar su hacienda, encontramos los rendimientos de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, entre los cuales destaca por su importancia el Impuesto Predial.

Ahora bien, una vez que ya hemos hecho referencia a la evolución legislativa en forma genérica respecto a México, y toda vez que el presente trabajo se avocará al estudio del Impuesto Predial en el Distrito Federal, corresponde hacer una breve síntesis de la evolución legislativa de este impuesto, en dicha Entidad.

Con el traslado del rendimiento de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, particularmente del Impuesto Predial a los Municipios de cada Estado, no tuvo repercusión, por lo que, respecta al Distrito Federal, toda vez que con las reformas decretadas por el H. Congreso de la Unión, publicadas el 20 de agosto del año 1928, en el Diario Oficial de la Federación, se modifican las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI de la Constitución Federal, eliminando la división del Distrito Federal en municipalidades o Ayuntamientos, haciendo posible la creación del entonces Departamento del Distrito Federal.

Hasta el año de 1928, la legislación fiscal del Distrito Federal, en varios

casos era caduca e inadaptable, debido a que las leyes que regían la imposición de contribuciones, habían sido analizadas y estudiadas para otras épocas, en las que el Distrito Federal no había alcanzado el desarrollo que le otorgó nuestra Constitución, en ese año; debido a lo anterior, surgió la necesidad de una reforma fiscal, en la cual se expidió la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la cual trato de contener las disposiciones que gobernarán y definirán de una manera, clara y precisa los sistemas de imposición y su cobro, así como las atribuciones de las autoridades fiscales y las sanciones en el ámbito del Distrito Federal. A continuación, señalaremos los aspectos más relevantes de la Exposición de motivos de esta Ley.

“La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, más que una ley propiamente de reforma fiscal, *se trata de una codificación lógica e indispensable de las veintiocho leyes vigentes en este instante en materia fiscal para el Distrito*; veintiocho leyes con las cuales ha tenido que trabajar el Departamento y que, por su complejidad, multiplicidad y hasta oposición de articulado, en muchos casos, constituyen una verdadera maraña de disposiciones en materia fiscal, en la que, forzosamente se enreda el público, con grave perjuicio para los intereses del contribuyente y del fisco. Dicha labor de fusión y de unificación del sistema es de una importancia enorme para los habitantes del Distrito Federal, porque en una sola ley encontrarán reunidas todas las disposiciones que en la actualidad la mayoría del público desconoce, y no sólo el público, sino que en muchas ocasiones las mismas oficinas públicas ignoran las innumerables reformas que han tenido las leyes fiscales.

En la actualidad existen: la ley de 20 de enero de 1897, que rigió las contribuciones municipales y toda la innumerable serie de decretos que reforma y modifica esa ley; por otra, la de 20 de agosto de 1924, también con sus modificaciones y reformas; esta variedad de disposiciones hace confusa y muchas veces ininteligible la cuestión fiscal.

La ley de 1897 y la ley original del Gobierno del Distrito Federal de 1896, definieron los campos de imposición, asignando en términos generales el 50 % de la contribución predial a cada entidad, municipios y Gobierno del Distrito. Posteriormente la ley del Gobierno del Distrito fue reformada por otras, hasta llegar a la de 20 de agosto de 1924, dicha ley dividió el producto de la contribución predial, concediendo el 50 % de las recaudaciones a los ayuntamientos; 50% que el Ayuntamiento de México nunca recaudó ni aprovechó, porque se estableció que ese dinero lo administraría el Gobierno del Distrito para el pago de la policía, bomberos y servicio de tráfico.

En efecto, como ya se dijo, la nueva Ley de Hacienda se formó teniendo a la vista todas las disposiciones que se han dictado en materia fiscal, ordenándolas por capítulos, siguiendo el proceso lógico de los hechos, desde las manifestaciones



que deben presentar los causantes hasta el pago que hacen éstos en la Caja, y, por último, la aplicación de la facultad económico-coactiva.

El capítulo I de la nueva Ley de Hacienda se refiere a la clasificación de los ingresos del Departamento; dicha clasificación es científica y basada en la experiencia; es así como enumeramos primero, *impuestos*; luego, *derechos* por la prestación de servicios; después, *productos*; después, *aprovechamientos*; en seguida, *participaciones* que el gobierno tiene en los impuestos de la federación.

El capítulo II se refiere a los impuestos sobre la propiedad raíz, rústica y urbana, casi todo este capítulo ha sido copiado de la ley de 20 de agosto de 1924, incluyendo los acuerdos con posterioridad que modificaron el texto primitivo de la ley. Así, el tipo del 12 % sobre las rentas mensuales, que es actualmente la tasa del impuesto a predios edificados, se aumenta en 0.7 por ciento que aritméticamente es la proporción que corresponde a las cuotas que se pagan actualmente por pavimentos y limpia que desaparecen en la nueva Ley de Hacienda, por quedar refundidos en el impuesto sobre la propiedad raíz, rústica y urbana.

En el capítulo III de la nueva Ley de Hacienda, se refiere a los predios no edificados, donde no se hace modificación alguna de tasa ni naturaleza de impuestos, subsistiendo los vigentes, y sólo se incluye en, el articulado mismo de la ley, la reducción de cuota de impuesto que se hará por concepto de bosques y arbolados.

El capítulo IV se refiere a la Junta Calificadora del Impuesto Predial, organismo que se conserva con el mismo sistema y atribuciones con que actualmente trabaja.

En el Capítulo V también relativo a Impuesto Predial, es una simple transcripción del articulado vigente de la ley de 20 de agosto de 1924, con sólo correcciones de estilo y señalamiento de los plazos, dentro de los cuales debe pagarse la contribución predial. No entraña reforma de fondo de ninguna naturaleza.”<sup>80</sup>

En tal virtud, en el mes de agosto del año de 1929 entra en vigor la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, regulando al impuesto predial, en los artículos 7 al 58 de la citada Ley, dentro de los cuales, destacan los siguientes aspectos:

- a) El impuesto sobre la propiedad raíz, rústica y urbana, se causará respecto a predios edificados y no edificados (para construcciones o usos agrícolas).
- b) El impuesto sobre los predios edificados será del 12.7% mensual sobre el total

---

<sup>80</sup> Departamento del Distrito Federal. Ley de Hacienda del Distrito Federal, Exposición de Motivos, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1929, pp. 3-9.

de rentas que se produzcan al mes, de acuerdo con los contratos de arrendamiento autorizados por la Tesorería del Departamento del Distrito Federal o las estimaciones de la Junta Calificadora.

- c) El Impuesto Predial lo causarán directamente los predios y será pagado por sus propietarios, representantes o los administradores autorizados por ellos, o por la persona que por cualquier título administre el predio; cuando un predio estuviera vacío por cuatro meses consecutivos, se tendrá derecho a una deducción del 50 % de la cuota, durante este tiempo.
- d) Cuando el arrendatario realice mejoras a la finca, se fijará el valor de dichas mejoras y se dividirá en los meses que deba durar el arrendamiento, y se sumará el porcentaje que resulte de la renta mensual, para determinar la cuota correspondiente.
- e) Toda persona que subbarriende, deberá manifestarlo a la Tesorería, y ésta a su vez, turne el contrato a la Junta Calificadora de Rentas, para que ésta estime si se ha obtenido algún aumento en la renta por efecto del arrendamiento; en caso afirmativo, se abrirá una cuenta al subarrendador, extendiéndole su boleta respectiva.
- f) Los propietarios o las personas que administren las fincas, deberán manifestar a la Tesorería, todo nuevo contrato de arrendamiento que celebren, así como la modificación en los contratos vigentes.
- g) Los adquirentes de un predio edificado o no edificado, deberán presentar ésta manifestación, para efectos del empadronamiento de ley, indicando nombre del propietario, nacionalidad, domicilio, renta del predio, número de boleta que paga la contribución, importe de la operación, nombre y número del notario, y fecha del otorgamiento del contrato.
- h) Para el fraccionamiento de un predio edificado, cada propietario se encuentra obligado a manifestar la operación, así como los productos o estimaciones de rentas, por cada fracción del predio.
- i) En cada predio edificado se tomará como superficie libre de pago, el patio o jardín o cualquier otro objeto de utilidad común para el uso natural de la finca.
- j) Los predios no edificados causarán éste Impuesto, sobre el valor catastral en la época en que fueran valuados, ya sea para terrenos propios para construcción o para usos agrícolas.
- k) El valor de los predios será estimado por la Dirección del Catastro.
- l) Todo predio deberá estar amparado con su boleta respectiva y en los terrenos fraccionados, se extenderá una boleta por cada manzana del fraccionamiento.
- m) Los predios no edificados, donde se empiecen a realizar construcciones permanentes, seguirán causando el impuesto como no edificados, hasta que se terminen las obras.
- n) Para la conservación de bosques y arbolados ubicados en los predios del Distrito Federal, se podrá reducir la cuota; dicha reducción será del 15% a un 40%, según el caso y será fijada por el Tesorero a la vista del dictamen pericial. Queda facultado el Departamento de Distrito Federal para expedir un Reglamento de exención de contribuciones por cinco años, a favor de los terrenos de la clase 6° (\$0.01 a \$3.00 el m2).
- o) La Junta también deberá intervenir para estimar las rentas de los predios edificados, en los siguientes casos: cuando no corresponda la renta estipulada y se presuma una simulación de contrato; cuando haya desproporción en la renta; en casos de subarrendamiento; por falta de manifestación oportuna del

causante.

- p) El impuesto predial, cualquiera que sea el valor del predio, no podrá ser menor de tres pesos anuales, excepto cuando se trate de terrenos ejidales.
- q) Quedan exentos del pago del Impuesto Predial: los predios de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de Beneficencia Pública; fincas o edificios de beneficencia privada o de institución pública, autorizadas por el Gobierno y sometidos a vigilancia, y respecto a los predios no edificados, únicamente los destinados a usos agrícolas y a producción; los predios exceptuados por ley especial; los predios donde se establezcan misiones diplomáticas y que sean propiedad de sus gobiernos, y siempre que haya reciprocidad. Para disfrutar dichas exenciones, deberán presentar los interesados una solicitud con el plano que indique la superficie y condiciones del predio, y demás documentos que funden el derecho a la exención; obtenida ésta, cada año se revisará que subsisten las circunstancias legales que dieron origen a la exención.
- r) La Tesorería llevará un registro o padrón general de los predios ubicados en el Distrito Federal, con los datos necesarios para su fácil identificación y la debida liquidación del impuesto predial. Dichos datos sólo podrán modificarse cuando lo manifieste el causante, por nueva base legal de cobro, por orden del Departamento del Distrito Federal o por acuerdo del Tesorero.

Como podemos advertir, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, regula que la base para el cálculo del Impuesto Predial es el valor catastral de los bienes inmuebles, tomándose en cuenta, por un lado los metros cuadrados del uso del suelo, y en su caso las construcciones o edificaciones o adheridas a él; y por el otro lado, las rentas que se pactaban por el uso y goce temporal de los predios, por medios de los contratos de arrendamiento autorizados y presentados en las Oficinas de la autoridad fiscal correspondiente.

Así, como todo ordenamiento legal, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, mediante diversos Decretos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sufrió innumerables reformas a las disposiciones normativas que contemplaba la citada Ley, tratando de adecuar las hipótesis normativas a las situaciones reales en el periodo que atravesará el Distrito Federal. Dicha Ley estuvo vigente por un lapso de sesenta y seis años.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, surgió nuevamente la necesidad

de regular el sistema impositivo del Distrito Federal, toda vez que la multicitada Ley de Hacienda remitía a la consulta y aplicación de otras leyes e incluso al Código Fiscal de la Federación, pues no contemplaba las situaciones jurídicas que día a día, se presentaban en esta Entidad. Por lo que, en el año de 1994, se presentó ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, una Iniciativa donde se propuso la creación del Código Financiero del Distrito Federal, derogando con ello, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, buscando fortalecer las finanzas públicas de la Ciudad de México y responder a las legítimas demandas de sus ciudadanos, dejándose de aplicar los procedimientos que contempla el Código Fiscal de la Federación; además se señaló en dicha iniciativa que era necesario ajustar los valores catastrales que sirven de base para el cálculo del Impuesto Predial, a fin de que su pago quedara distribuido proporcionalmente entre los distintos estratos socioeconómicos. .

Así, el 31 de diciembre del año 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Financiero del Distrito Federal, el cual entró en vigor el 1° de enero del año 1995, derogando a partir de ese año, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

De igual forma, este Código ha sufrido diversas reformas expedidas por el Órgano Legislativo del Distrito Federal, respecto a las disposiciones que contemplan a los impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, productos, de las facultades de las autoridades, de las infracciones, sanciones, procedimientos administrativos, recursos, entre otros. Por lo que, hace al Impuesto Predial las reformas han consistido en actualizar los valores unitarios de suelo y valores unitarios de las construcciones adheridas a él e instalaciones de tipo común, equiparándolos a los precios del mercado del suelo y construcciones en el Distrito Federal; adecuar los factores de actualización; porcentajes de reducción; porcentajes de descuento; casos de exención, etc.

Ahora bien, el tema que centra nuestro trabajo de investigación es el relativo a la forma para determinar la base para el cálculo del pago del Impuesto Predial, específicamente respecto a los contribuyentes que otorguen el uso y goce temporal de los inmuebles. Desde el año 1983, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (Derogada), se establecía que para el cálculo de la base del Impuesto Predial, en el caso de los inmuebles en arrendamiento, se tomaban en cuenta el total de contraprestaciones que correspondían a un bimestre y se multiplicaban por un factor (38.47), y al resultado se le aplicaría la tarifa correspondiente. De igual manera, el Código Financiero del Distrito Federal (Vigente), en el capítulo correspondiente a la regulación del impuesto que nos ocupa, toma esta misma forma para determinar la base de dicho impuesto, es decir, el total de las contraprestaciones por un bimestre se multiplicarán por el mismo factor y al resultado la aplicación de la tarifa respectiva, para determinar el pago por concepto de Impuesto Predial.

Sin embargo, ésta forma de calcular la base gravable para el caso de los inmuebles en arrendamiento, sufrió una reforma, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre del año 2001, la cual consistió en adicionar otro factor (10), que debía multiplicarse al resultado que arrojaba la diversa multiplicación de las contraprestaciones por un bimestre y el factor 38.47. Dicha reforma, entró en vigor a partir del 1° de enero del año 2002.

### **3.5 Régimen Jurídico actual del Impuesto Predial.**

Cualquier impuesto que establezcan tanto las Legislaturas de los Estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberá tener como base para su creación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, el Impuesto Predial tiene como base fundamental el artículo 115, fracción IV, de nuestra Constitución, ya que establece la

competencia de los Municipios, en materia de contribuciones de propiedad inmobiliaria para percibir los ingresos que se generen por éste impuesto y así obtener los recursos necesarios para solventar los gastos públicos; y por lo que, respecta al ámbito del Distrito Federal, también será aplicable el citado artículo, en relación con el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo.

### **3.5.1 Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 115.** 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 bases siguientes:

**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.

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.

**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Durante muchos años, hasta el año de 1983, los ingresos percibidos por concepto de Impuesto Predial correspondían a la Hacienda Pública de los Estados, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece como facultad exclusiva en ningún nivel de Gobierno, el establecer contribuciones en materia de propiedad inmobiliaria. Más tarde, se expide un “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario de la Federación el día tres de febrero del año 1983.”<sup>81</sup> Dicha reforma en materia hacendaria municipal, quedó contemplada en la fracción IV, del citado artículo 115; ésta fracción estableció la facultad de los Municipios de administrar libremente su hacienda pública, la cual se integra en la forma que ahí se establece y, en todo caso, con los ingresos y contribuciones que el propio texto enumera, así como la correcta distribución de competencias en material fiscal, que asigna a los municipios, las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria.

Por lo que, “a partir de su vigencia (4 de febrero de 1983), las legislaturas de los estados procedieron a reformar y adicionar sus Constituciones y leyes locales, a fin de proveer la debida observancia de las disposiciones establecidas, entre las que encontramos las de fortalecimiento municipal. En tal virtud, tomando en cuenta la adecuación de las leyes fiscales correspondientes (principalmente leyes de ingresos y de hacienda y códigos fiscales), se dispuso que las contribuciones a la propiedad inmobiliaria fueran percibidas por los municipios, a partir del 1° de enero de 1984.”<sup>82</sup>

Más adelante, el 23 de diciembre del año 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un diverso Decreto por el cual reforma al artículo 115, fracción IV de nuestra Ley Suprema, la cual estableció que “...los

---

<sup>81</sup> Márquez Rábago, Sergio R. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reformas y adiciones, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 215 y 216.

<sup>82</sup> Cfr. Evangelista Ortiz, Guadalupe. El Impuesto Predial en las Haciendas Públicas Municipales, Op. Cit. pp. 132-134.

Ayuntamientos propondrán a las Legislaturas estatales, las cuotas o tarifas aplicables a los impuestos... y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”<sup>83</sup> Aunado a lo anterior, el artículo quinto transitorio de dicho Decreto señaló que las legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios, adoptarán las medidas necesarias a fin de que los valores unitario, que sirven de base para el cobro de las contribuciones en materia de propiedad inmobiliaria, sean equiparables a los valores del mercado de dicha propiedad y procederán a realizar las adecuaciones correspondientes.

Tratándose del Distrito Federal, nuestra Constitución establece en su artículo 122, inciso C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo, que para la Hacienda Pública de dicha Entidad, serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo; por tanto, corresponden al Distrito Federal, los ingresos percibidos por concepto de Impuesto Predial, asimismo la Asamblea Legislativa deberá establecer en el Código Financiero del Distrito Federal, las formas que estime conducentes, a efecto de lograr que el valor catastral de los predios, se determinen en atención a los valores comerciales.

Sirve de apoyo para lo antes expuesto, la Tesis Jurisprudencial por contradicción de tesis, de la Novena Época, sustentada por la Suprema Corte de Justicia, que a la letra señala.

**PREDIAL. LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS EN TORNO A DICHO GRAVAMEN, TAMBIÉN SON APLICABLES A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**-Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122, apartado C), base primera, fracción V, inciso b), último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo serán aplicables a la hacienda pública del Distrito

---

<sup>83</sup> Márquez Rábago, Sergio R., Op. Cit, pp. 217 y 218.



Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, también lo es que las reglas que estableció el Constituyente Federal para las Legislaturas de los Estados tratándose del impuesto predial, contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, son obligatorias para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, toda vez que no existen dos sistemas distintos para el cálculo y determinación de dicho tributo, sino uno solo aplicable a todo el país. Por otra parte, en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se dispuso que las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptaran las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria fueran equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procedieran a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, para garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad, y con motivo de ello se reformó el contenido del antepenúltimo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental, para señalar que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propusieran a las Legislaturas Locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; por tanto, es indudable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quedó obligada, a partir del 1o. de enero de 2002, a establecer en el Código Financiero del Distrito Federal las formas que estimase conducentes a fin de lograr que el valor catastral de los bienes inmuebles se determine en atención a los valores comerciales o de mercado.

### **3.5.2 Legislaciones Secundarias en el Distrito Federal.**

Una vez establecida la base constitucional del Impuesto Predial tanto para los Municipios de cada Estado, como para el Distrito Federal debemos citar la ley secundaria que rige a dicha Entidad, que regula de manera específica los elementos de dicho impuesto, las formas y periodo de pago, las tarifas correspondientes, así como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones de los predios y las sanciones por incumplimiento de los contribuyentes del pago del Impuesto Predial respectivo.

Para el ámbito del Distrito Federal, esta ley secundaria, se denomina Código Financiero del Distrito Federal, en el cual se encuentra regulados los ingresos, los servicios de la Tesorería, la Programación y el Presupuesto de Egresos, el Sistema de Contabilidad Gubernamental, las infracciones,

sanciones, responsabilidades resarcitorias, delitos en materia de Hacienda Pública y los procedimientos administrativos.

### **3.5.2.1 Código Financiero del Distrito Federal**

El Código Financiero del Distrito Federal, regula lo correspondiente a la Hacienda Pública del Distrito Federal. Ahora bien, respecto al Impuesto Predial se encuentra establecido en el Libro Primero de los Ingresos, en el Título Tercero, Capítulo I, de los artículos 149 al 154 del citado Código; dichos artículos regulan los elementos de dicho impuesto, formas y periodo de pago, las tarifas correspondientes, así como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones de los predios y las sanciones por incumplimiento de los contribuyentes de efectuar dicho el pago correspondiente.

**CAPITULO IV.  
LA ILEGALIDAD DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II,  
PÁRRAFO SEGUNDO DEL CÓDIGO FINANCIERO, PARA EL PAGO DEL  
IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.**

**4.1 Formas que contempla el Código Financiero del Distrito Federal del 2005, para calcular la base gravable para el pago del Impuesto Predial.**

En el ámbito del Distrito Federal, la base gravable del Impuesto Predial es el valor catastral de los predios; en efecto dicho valor sirve de base para el cálculo del pago del Impuesto Predial, el cual debe establecerse necesariamente en función del valor del mercado de los inmuebles, así el valor catastral puede obtenerse mediante la aplicación de los valores unitarios de uso de suelo y construcciones adheridas a él, o bien tomándose en cuenta el valor base rentas. Estas dos formas de cálculo para determinar la base gravable del impuesto que nos ocupa, se encuentran contempladas en las fracciones I y II, del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, mismas que señalan lo siguiente:

- a) Base valores unitarios.- Se determina conforme a lo establecido en el artículo 149, a través de la determinación del valor del mercado del inmueble, incluyendo las construcciones adheridas a él, ya sea por medio de un avalúo realizado por persona autorizada, o bien, mediante la aplicación de los valores unitarios de suelo y construcciones adheridas a él, emitidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federa (artículo 151 de dicho Código Financiero).
- b) Base rentas.- Esta forma para calcular la base gravable del Impuesto Predial se encuentra contemplada en el artículo 149, fracción II, del citado ordenamiento legal, el cual dispone que en el caso de los contribuyentes que otorguen el uso o goce temporal de

un bien inmueble, incluso para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, deberán hacer el cálculo de dicho impuesto, con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción I y el que se determine de acuerdo al total de contraprestaciones, por el uso o goce temporal de los inmuebles.

Luego entonces, la base gravable del impuesto que nos ocupa, es el valor catastral de los bienes inmuebles, mismo que deberá calcularse, ya sea en base a los valores unitarios de suelo y construcciones vigentes para el período correspondiente, o tomando en cuenta, el total de las contraprestaciones pactadas por el otorgamiento del uso o goce temporal de los inmuebles; ambas formas deberán arrojar una base gravable equiparada a los valores de mercado, es decir, una base real, la cual permita reflejar la auténtica capacidad contributiva del sujeto pasivo del Impuesto Predial.

#### **4.1.1 Valores Unitarios.- Artículo 149, fracción I del Código Financiero del Distrito Federal.**

El artículo 149, fracción I del multicitado Código, dispone que los contribuyentes podrán optar para determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, por medios del valor del mercado de dichos predios, incluyendo las construcciones adheridas a ellos, a través de un avalúo directo, realizado por personas autorizadas; así, la base gravable del Impuesto Predial mediante el citado avalúo, será válida para el año en que se llevo a cabo y para los dos años siguientes, siempre y cuando se actualice el avalúo correspondiente, aplicando un incremento porcentual igual al que se aumentan para esos años los valores unitarios.

De igual forma, la misma fracción señala que los contribuyentes pueden optar por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aplicando los valores unitarios a los que se refiere el artículo 152 del mismo Código. Dicho artículo establece, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá emitir una relación de valores unitarios del suelo y de las construcciones adheridas a éste, instalaciones especiales de tipo común, elementos accesorios u obras complementarias; valores que servirán de base de los bienes inmuebles, para que los contribuyentes calculen el valor catastral de éstos y así, determinar el importe total a pagar por concepto de Impuesto Predial.

Dichos valores unitarios, atenderán a los precios de mercado del suelo y de las construcciones en el Distrito Federal, así como a las características comunes de los inmuebles ubicados en diversas zonas. Así, las tablas de valores unitarios emitidos por la Asamblea Legislativa, se encuentran en la parte final del Código Financiero del Distrito Federal, en el apartado de Anexos.

En tal virtud, para calcular el valor del suelo por metro cuadrado, se aplicará la tabla de valores unitarios correspondiente, considerando primero la Delegación donde se ubique el inmueble, la colonia catastral, y demás conceptos que establecen las normas de aplicación, contenidas en los artículos transitorios del Código en comento; de igual forma, para determinar el valor de las construcciones, se tomara primero su uso, tipo y clase; enseguida se aplicará el costo unitario que establezca la tabla de valores unitarios de construcciones, obteniendo así el resultado, a este resultado, se aplicará en su caso una reducción en razón del 1% por cada año transcurrido (antigüedad del predio), sin que exceda del 40%. Si el inmueble cuenta con instalaciones especiales (elevadores, escaleras electromecánicas, antenas parabólicas, etc.), se aumentará en un 8% al resultado anterior, de

conformidad con los artículos transitorios, contemplados en el multicitado Código Financiero.

Por tanto, una vez obtenido el valor tanto del suelo y de construcción, ambos resultados se suman, para obtener el valor catastral del inmueble, es decir, la base gravable del Impuesto Predial en base a valores unitarios.

#### **4.1.2 Valor Base Rentas.- Artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal.**

De conformidad, con el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, para los inmuebles que se otorguen en uso o goce temporal, el cálculo para obtener el valor catastral, se hará en base a contraprestaciones, esto es, primero se determina el importe de las rentas mensuales, obtenidas éstas, se multiplican por dos, para darnos el importe total de rentas bimestrales, a este importe, se multiplicará a su vez, por el factor 38.47 y el resultado se multiplicará por el diverso factor 10, para obtener así, la base gravable del Impuesto Predial, respecto a los inmuebles dados en arrendamiento. Tal y como se señala en el siguiente ejemplo.

Renta mensual establecida	\$279,425.32
Por dos meses	X2
	\$558,850.64
Por el factor 38.47	\$21,498,984.1208
Por el factor 10.0	\$214,989,841.208
<b>Valor catastral base renta</b>	<b>\$214,989,841.208</b>

#### **4.2 El pago del Impuesto Predial a la luz del artículo 149, del Código Financiero del Distrito Federal en el 2005.**

Una vez obtenido el valor catastral en base a valores unitarios, el contribuyente aplicará la tarifa establecida en el artículo 152 del Código

Financiero del Distrito Federal, y por consiguiente determinar el importe total a enterar por el Impuesto Predial.

Ahora bien, respecto a lo bienes inmuebles dados en arrendamiento, el valor catastral deberán calcularlo tanto en base a valores unitarios, como en base a rentas, para hacer la comparación y determinar cuál de los dos valores catastrales arrojados, resulta el más alto, conforme lo dispone el artículo 149, fracción II, primer párrafo de nuestro Código Financiero, a este resultado se aplicará la misma tarifa establecida en el artículo 152 del citado Código, en el supuesto de que, el valor catastral más alto haya sido conforme a contraprestaciones, al impuesto determinado a pagar, se le aplicará el factor 0.42849, cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional, y por el factor 0.25454, cuando sea habitacional; así, el resultado final será el importe del impuesto a pagar. Tal y como se muestra en el ejemplo siguiente:

Renta mensual establecida	\$279,425.32
Por dos meses	X2
	\$558,850.64
Por el factor 38.47	\$21,498,984.1208
Por el factor 10.0	\$214,989,841.208
Valor catastral base renta aplicando el factor	\$214,989,841.208
<b>Menos limite inferior del valor catastral del inmueble</b>	<b>\$14,953,740.01</b>
<b>Excedente</b>	<b>200,036,101.198</b>
<b>Porcentaje</b> para aplicarse sobre el excedente del límite inferior	0.15494%
Cuota fija	\$21,665.75
Factor, párrafo segundo, fracción II, artículo 149	0.42849
<b>Impuesto Predial a pagar (base rentas)</b>	<b>\$142,088.006</b>

#### **4.3 Inconstitucionalidad del Artículo 149, fracción II, párrafo segundo, del Código Financiero del Distrito Federal.**

El 31 de diciembre del año dos mil uno, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal*, entre las cuales, en

su artículo primero, se reforma el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del citado Código, estableciendo para el ejercicio fiscal del año dos mil dos, lo siguiente:

**ARTÍCULO 149.** ...La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes de acuerdo a lo siguiente:

I. ...

II. ...

Al efecto, se multiplicará el total de contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47 y el resultado se multiplicará **por el factor 10**, y se aplicará al resultado la tarifa del artículo 152, fracción I de este Código.

Debido a la aprobación y publicación de la citada reforma para el ejercicio fiscal del año dos mil dos, varios sujetos pasivos que se encontraban obligados al pago del Impuesto Predial, respecto a la hipótesis jurídica prevista en la fracción II del artículo 149 de dicho Código, es decir, que otorgaban el uso o goce temporal de sus inmuebles, acudieron al Poder Judicial de la Federación, a solicitar el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, en contra de la reforma antes señalada.

Los quejosos argumentaron que el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, violaba los artículos 14 y 16 constitucionales, por la inobservancia de los principios de proporcionalidad y equidad, previstos en el diverso artículo 31, fracción IV de nuestra Ley Suprema, en base a las siguientes consideraciones.

“...Atento al contenido del artículo 31, fracción IV, de la Constitución y a su interpretación, que ha venido construyendo el Poder Judicial, el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el año 2002, contraviene el principio de proporcionalidad tributaria, en cuanto establece un procedimiento de determinación de la base gravable del Impuesto Predial, para el caso de los contribuyentes que otorguen el uso o goce temporal de sus inmuebles, que no atiende a la capacidad económica del contribuyente, toda vez que arroja un valor de tributación que no refleja cuantitativamente el valor gravable del bien, por lo que, carece de proporción, por ser ficticio, erróneo e injusto, y por tanto, ajeno al imperativo constitucional.



El procedimiento establecido en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal hasta el año 2001, para calcular la base gravable del Impuesto Predial, en base rentas, consistía en multiplicar el total de contraprestaciones por un bimestre por el factor 38.47, y así el resultado era la base gravable del citado impuesto. Sin embargo, con la reforma antes mencionada, el citado resultado, debía multiplicarse a su vez, por el diverso factor 10, el cual arroja un valor mayor a la realidad, en un porcentaje máximo del 1000% o un mínimo de 960%, mayor al valor comercial o del avalúo de un inmueble, el cual no revela el valor del bien o la riqueza de un contribuyente susceptible de ser gravada.

Así, el factor 10, aplicable al resultado de multiplicar las contraprestaciones bimestrales por 38.47, que se adiciona para el año 2002, distorsiona la base gravable del Impuesto Predial y conlleva que la imposición descansa sobre un valor exorbitante.

De igual forma, el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal es violatorio de las garantías de legalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad y equidad, contenidas en los artículos 14, 16, 31 fracción IV, 115, fracción IV, primer párrafo, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo quinto transitorio del Decreto que modificó las disposiciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de Diciembre de 1999, de nuestra Constitución.

En efecto, de la lectura del artículo 115 fracción IV, primer párrafo, inciso a) de nuestra Carta Magna, indica que los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan las legislaturas de los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles. Siendo el valor de éstos la base de tributación, incluso el artículo quinto transitorio del Decreto antes citado, determina que dichos valores sean equiparables a los del mercado de dicha propiedad, para salvaguardar las garantías constitucionales y en apego a los principios de proporcionalidad y equidad. Por tanto, es claro que el acto reclamado, viola dichos principios, toda vez que en contravención del artículo quinto transitorio, establece un procedimiento para determinar valores 1000% mayores, desproporcionales a los bienes inmuebles fuera de la realidad.

Asimismo, la disposición reclamada, contraviene el principio de equidad tributaria ya que otorga un trato diferencial y discriminatorio a los contribuyentes que se encuentran en una misma situación jurídica tributaria, toda vez que el valor catastral que se determina con base en las contraprestaciones bimestrales arroja un valor muy superior al que, en términos reales y objetivos, corresponde al inmueble objeto de causación del Impuesto Predial. Así, al no darse un tratamiento fiscal a la quejosa, en su carácter de propietario de un inmueble, a pesar de que se está en presencia de la misma hipótesis de causación (propietarios o poseedores), resulta manifiesto que el precepto cuestionado viola el principio de equidad tributaria.”<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Cfr. Juicio de Amparo 492/2002-IV, Demanda de Amparo. Inmobiliaria La Ribera, Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, pp. 5-31.

En efecto, los sujetos pasivos que solicitaron el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión sostuvieron medularmente que la inclusión del factor 10 en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del multicitado Código, para determinar la base gravable del Impuesto Predial, en base a contraprestaciones, arrojaba un resultado ficticio e injusto, el cual no reflejaba la auténtica capacidad contributiva de los sujetos, ya que el valor catastral de los inmuebles que se otorgaban en uso o goce temporal, se elevaba en un 1000% a su valor real.

Una vez admitidas las demandas de Amparo los respectivos Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, requirieron a las autoridades señaladas como responsables, los respectivos informes justificados, requerimientos que fueron desahogados por todas y cada una de las autoridades responsables, las cuales sostuvieron que el acto reclamado se encontraba apegado a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y por tanto, es constitucional, en base a los razonamientos siguientes:

“Las afirmaciones del amparista son del todo infundadas, pues lo importante es atender al impuesto real que va a pagar la empresa contribuyente, pues en realidad va a pagar solamente un 5.39% más en relación al año dos mil uno... Efectivamente, hubo un incremento del 5.39% para las contribuciones locales aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal... Cabe aclarar que dicho incremento se basó en el ajuste realizado conforme a lo previsto por el artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal, que en su segundo párrafo, dispone: que las tarifas de las contribuciones, las multas, valores y en general las cantidades que en su caso se establecen en este Código, que se encuentren vigentes al treinta y uno de diciembre se actualizarán a partir del primero de enero del año siguiente, con base en los índices nacionales de precios al consumidor emitidos para el mes de noviembre de los dos años anteriores al ejercicio fiscal en que deban actualizarse, dividiendo el más reciente de ellos entre el anterior, para aplicar su resultado, como factor de ajuste, por lo cual, no puede ser desproporcional, ni mucho menos exorbitante... Del ejemplo anterior, se advierte que con la misma cantidad de renta pagada sólo se da un incremento del 5.39%, el cual es acorde al ajuste de las cuotas y las tarifas de las contribuciones, conforme a la actualización prevista en el artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal para el año dos mil dos.”<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Cfr. Juicio de Amparo 492/2002-IV, Informe Justificado, Inmobiliaria La Ribera, Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, pp. 118-125.

Luego entonces, la mayoría de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, negaron el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión a los quejosos, sustentando su determinación en que la inclusión del factor 10 en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del multicitado Código, se trataba de una actualización, toda vez que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal actualizar el monto a enterar por concepto de Impuesto Predial, con base en el factor que se establezca en la Ley de Ingresos o bien, con base en los Índices Nacionales de Precios al Consumidor, por lo que, la inclusión del factor 10, fue con el objeto de actualizar el Impuesto Predial, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal, representando así un incremento en comparación con el año dos mil uno, correspondiente al 5.39%.

Por lo que, los quejosos inconformes con tal determinación promovieron respectivamente el recurso de revisión en contra de las sentencias de los Juzgados de Distrito correspondientes, señalando esencialmente en sus conceptos de agravios que se duelen del cálculo para la base gravable del Impuesto Predial, más no del importe total a enterar al Fisco Local; que la inclusión del factor 10 en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal arroja un valor irreal de los inmuebles que se otorguen para el uso o goce temporal, es decir, eleva en un 1000% el valor de los mismos. A mayor abundamiento, que dicho factor no podía formar parte de la actualización, pues aún no se encontraba determinado el impuesto a pagar.

Dichos recursos de revisión fueron turnados para su conocimiento y resolución, a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismos que al resolver dichos recursos, surgieron dos criterios jurisprudenciales en contraposición, por un lado, los Tribunales Colegiados de Circuito Primero, Segundo, Cuarto y Octavo, revocaron las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito correspondientes, que les tocó

conocer, declarando al artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, inconstitucional, otorgando el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión a los quejosos; y por el otro lado, los Tribunales Colegiados de Circuito Séptimo y Noveno, resolvieron en los recursos de revisión, confirmar las sentencias de los Juzgados de Distrito que les correspondió conocer, declarando constitucional el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del citado Código, negando el Amparo solicitado por los quejosos. Ambos criterios sostuvieron sus determinaciones conforme a los razonamientos, que a continuación en forma sintetizada se transcriben.

Ejecutoria dictada por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito, en el amparo en revisión RA. 239/2002, siendo la quejosa Inmobiliaria SS, S.A. de C.V. (Otorga el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión).

“...este Tribunal no desconoce que es factible realizar la actualización de las contribuciones por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el País, para lo cual se deberá aplicar el sistema que el legislador haya señalado para tal efecto. A fin de poder determinar si la inclusión del factor 10.0 en la fórmula que ya había sido analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde a una actualización, conviene a traer a cuentas el Proyecto de reforma del Código Financiero del Distrito Federal para el año dos mil dos... Del proyecto preinserto se desprende que la intención fue la de realizar las adecuaciones correspondientes a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, para acatar lo dispuesto en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de diciembre de 1999.

Por lo que hace al primer tema, ya quedó dicho que la reforma constitucional tuvo impacto directo en la reforma al artículo 151, que se refiere a valores unitarios, pero que no explica por sí la modificación del artículo 149, en tanto que no existe evidencia de que el ajuste de la fórmula se haya realizado para adecuar el valor de la base-rentas al valor real de los inmuebles, sobre todo si se considera que la legislación anterior pretendía alcanzar ese valor a través de la fórmula original.

...de acuerdo con el informe de la autoridad, no es posible concluir que la reforma... encuentre justificación en una simple adecuación del sistema, pues como se desprende de las consideraciones formuladas por la autoridad responsable, la determinación de incluir en la base gravable del Impuesto Predial relativa al sistema base rentas, el factor 10.0, no obedeció a la necesidad de adecuar dicho sistema a lo dispuesto en el artículo quinto transitorio del decreto que reformó el artículo 115 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación... sino a lo que la autoridad denominó como la necesidad de colocar a los contribuyentes del Impuesto Predial base rentas con una carga fiscal mayor, derivada de los

aprovechamientos que se obtienen..., lo cierto es que ese incremento no puede realizarse a través de alterar de manera caprichosa la base del gravamen, pues para ello el legislador puede modificar las tarifas o las tasas, ya que de hacerlo primero genera un riesgo claro de que se pierda de vista la capacidad contributiva del obligado.

Por estas razones, no puede ser constitucionalmente aceptable que el legislador modifique el procedimiento para medir la base de un gravamen, sin que resulte clara la razón de esa modificación, en cuanto ésta pueda conducir a una medición más objetiva o más precisa del objeto gravado, condiciones estas dos últimas que no están demostradas en este caso.

...si los principios de proporcionalidad y equidad tributarias se pudieran analizar con sólo atender al monto del impuesto, entonces serían ociosos todos los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia sobre los requisitos que deben reunir los elementos del impuesto, concretamente el objeto y la base... la regularidad constitucional no depende de que exista variación o no en el monto del impuesto... sino de que cada uno de sus elementos sea determinado conforme a derecho.

...si el tributo se calcula sobre una base irreal, ficticia, aun cuando la tarifa pueda provocar que el impacto fiscal sea similar al producido de acuerdo con una legislación en donde se establecía una base que puede ser real, no existe garantía de que el gravamen sea proporcional, pues se insiste, una de las condiciones de las cuales depende que sea así, exige que el objeto gravado sea medido correctamente, y mientras eso no ocurra, no es posible confiar en la justicia de la recaudación..., tratándose del Impuesto Predial, la capacidad contributiva de los contribuyentes en razón de la naturaleza real del tributo, atiende al valor real que se le otorga al inmueble y la equidad se traduce en los inmuebles idénticos y en lugar similar no tienen el mismo valor para el que los arrienda y para el que los habita.

...la capacidad contributiva debe entenderse como la potencialidad real del sujeto pasivo de contribuir a los gastos públicos, por lo que resulta inconcuso que el artículo 149, fracción II, que prevé la fórmula para determinar la base gravable a partir de las contraprestaciones que reciba el propietario o poseedor de un bien inmueble, cuyo uso o goce se otorgó a un tercero (arrendamiento), transgrede el mencionado principio de proporcionalidad constitucional.

En suma, el sistema previsto en el referido artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal... no toma en consideración la modificación patrimonial real de contribuyente, sino que determina un aumento en la base gravable del tributo a través de la aplicación del citado factor, sin que exista una justificación jurídica para ello, es decir, altera la base gravable sobre el que deberá calcularse la contribución, sin que este demostrado que operó en la realidad un cambio en el patrimonio de los causantes que los afecte en forma positiva, sino como resultado de una mera ficción, es decir, sin atender la capacidad contributiva real de los contribuyentes sujetos al sistema fundado en las contraprestaciones recibidas por otorgar el uso o goce del inmueble a un tercero."

Ejecutoria dictada por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito, en el amparo en revisión RA. 3547/2002, siendo la quejosa Home Mart México, S.A. de C.V. (Niega el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión).

“En cuanto al agravio consistente en que la sentencia recurrida no explica de donde, por qué o con base en qué se trata de una actualización el factor 10, incluido en el artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, se considera infundado, por lo siguiente:

En la sentencia si se expresaron las razones por las que el procedimiento combatido relativo al cálculo del valor catastral no implicaba una alteración substancial a los principios básicos sobre los que se construyó el Impuesto Predial, ya que al respecto el Juez de Distrito expresó que de los artículos 31, fracción IV, 115 fracción IV, 122 Apartado C, base primera, fracción V, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, está facultada para imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria con apego a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria, sin que ello obligue a la autoridad como pretende el peticionario de amparo a establecer un determinado procedimiento valuatorio para determinar los impuestos como los es el enfoque de ingresos o el uso de un factor en relación denominado multiplicados de ingreso mensual.

En cuanto a las razones que se tomaron en cuenta para determinar que el factor controvertido era una actualización del Impuesto Predial para este año, este Tribunal considera que sí fueron expresadas en la sentencia comabita... concluyendo que la inclusión del factor 10.0, fue con el objeto de actualizar al presente año el Impuesto Predial, según lo advirtió del análisis de la Exposición de Motivos para reformar el Código Financiero del Distrito Federal, que al efecto transcribió, y del cual concluyó que tal factor representa un incremento en comparación con el año próximo pasado correspondiente al 5.39%, en concordancia con el artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal... Dicho porcentaje corresponde a la variación porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Por otro lado, el segundo concepto de agravio... resulta infundado, en virtud de que precisamente en la sentencia recurrida se determinó que fue la Asamblea Legislativa quien actualizó el monto a enterar por concepto de Impuesto Predial, con base en el factor 10.0..., en virtud de que fue el legislador y no otro órgano u organismo diverso, quien preciso todos los elementos de esta contribución.

En el mismo concepto de agravio, la recurrente alega que no puede formar parte de la actualización el factor de un impuesto, pues aún no se ha determinado este, lo cual es contrario a lo que establece el artículo 31 del propio Código...Es insuficiente el agravio, en virtud de que el precepto en cita fue invocado por el Juez A Quo para llegar a la conclusión de que el factor 10 previsto en el precepto legal reclamado, representa un incremento en comparación con el año próximo pasado, correspondiente al 5.39%, que corresponda a la variación porcentual del Índice

Nacional de Precios al Consumidor del mes de noviembre de dos mil... y la recurrente no desvirtúa el razonamiento que llevó a la conclusión respecto a que el Impuesto Predial, si bien se incrementó su base con motivo del factor 10, sin embargo del conjunto de las operaciones y tarifas aplicadas dio como resultado que el incremento en relación con el año próximo pasado sea sólo del 5.39%, lo que significaba que si se atendió a su capacidad contributiva.

Ahora bien, se desprende que no se incide sobre el valor comercial del inmueble, ya que el factor 10.0 sólo se aplica al total de las contraprestaciones, pero no al valor comercial del inmueble, por tanto, no se viola el principio de proporcionalidad tributaria ya que al gravarse únicamente la contraprestación se está atendiendo precisamente a la capacidad contributiva de la quejosa, pues no se modificó la base gravable para el cálculo del Impuesto Predial, tratándose de inmuebles dados en arrendamiento; aunado a que en el propio ordenamiento legal se hicieron ajustes a los límites a que se refiere el artículo 31 y al porcentaje que se aplica a dicho límite inferior, tal y como se desprende del contenido del aludido precepto.

En consecuencia, es correcto el análisis gráfico y matemático que se realizó en la sentencia recurrida ya transcrita, de donde se coligió que el valor catastral del inmueble determinado a través del procedimiento base rentas, continua siendo el mismo que el año próximo pasado con diferencia de que actualmente se le aplica el factor 10.0, siendo además acertada la conclusión respecto a que comparando el impuesto enterado el año pasado y el del presente año, existe una diferencia porcentual entre ambas cantidades del 5.39%, lo cual no es exorbitante ni distorsiona el valor catastral en un 1000% el monto de ese Impuesto Predial.

Por tanto, la reforma actual, se apoya en un procedimiento que no afecta las garantías constitucionales invocadas, entonces no se transgreden los principios tributarios que rigen la materia, previstos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, pues el valor catastral para este año fiscal se determina, a través del procedimiento base rentas lo cual implica que se incrementará éste en razón del monto de estas contraprestaciones, y pagará más por concepto de Impuesto Predial aquél que perciba mayores ingresos por concepto de rentas, que aquél que perciba una menor cantidad.”

Debido a la oposición de ambos criterios, se hizo la denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de Tesis, sustentadas entre el Primer y Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que ese máximo Tribunal de justicia, en uso de su facultades, determinará si existía o no dicha contradicción de Tesis, y en su caso resolver el criterio que debía prevalecer respecto al artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal.

En tal virtud, en el mes de marzo del año dos mil cuatro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que en efecto existía la citada contradicción de tesis, y resolvió que debía prevalecer el criterio jurisprudencial, con carácter de jurisprudencia, que señala que la inclusión del factor 10 en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, en base a las consideraciones, que en forma sintetizada a continuación señalamos.

“Discutida y aprobada dicha iniciativa en el seno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se reformó la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, a partir del primero de enero de dos mil dos, para quedar redactada en los siguientes términos:

Artículo 149. La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes conforme a lo siguiente:

I...

II. Cuando los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción anterior y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal. Si las contraprestaciones fueron fijadas en moneda diferente a la nacional, dicho valor se determinará considerando el tipo de cambio promedio de la moneda extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en los días que corresponda al bimestre de que se trate.

Al efecto, se multiplicará el total de las contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47 y el resultado se multiplicará por el factor 10.0, y se aplicará al resultado la tarifa del artículo 152, fracción I de este código.

... En el primer supuesto, tratándose del valor de la tierra, se llega al valor comercial o de mercado de los bienes inmuebles otorgados en arrendamiento a partir del valor intrínseco de los mismos, determinado por un avalúo directo o por la aplicación de los valores unitarios; mientras que en el segundo supuesto, esto es, tratándose del valor de las rentas, se llega a dicho valor al tomar en cuenta la oferta y demanda de inmuebles que existe en el mercado determinada por el total de las contraprestaciones pactadas por el uso o goce temporal de los mismos.

Asimismo, se estima importante precisar que la "base rentas" constituye un indicador económico real que permite conocer con mayor precisión el valor comercial de los inmuebles, toda vez que el monto total de las contraprestaciones pactadas por el otorgamiento del uso o goce temporal de dichos bienes, se establece en función directa de la oferta y la demanda de los bienes inmuebles que existan en el mercado, es decir, en razón del valor que en un momento dado tiene el bien en el mercado que respeta los principios de proporcionalidad y equidad tributarias que prevé la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política de los



Estados Unidos Mexicanos, tal como lo ha sostenido este Alto Tribunal en diversas tesis de jurisprudencia...

Finalmente, procede analizar si el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dos, transgrede o no las garantías de proporcionalidad y de equidad tributarias a que se refiere la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al incluir el factor 10.00 para efectos de determinar el valor catastral de los inmuebles respecto a los cuales se otorgue su uso o goce temporal.

Para tal efecto se estima necesario, en primer lugar, señalar lo que este Alto Tribunal ha estimado representan las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias que prevé la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de proporcionalidad tributaria radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

Pues bien, de conformidad con este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos ...este Alto Tribunal ha sostenido que para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.

La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de las mismos, por traslación que deba hacerse por disposición legal o por las características propias del tributo de que se trate.

De lo anterior se desprende que la garantía de proporcionalidad tributaria se respeta en la medida en que se atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues debe pagar más quien tiene una mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.

Ahora bien, por lo que se refiere a la garantía de equidad tributaria que prevé la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal ha sostenido lo siguiente:

La equidad exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o

clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

Finalmente, debe señalarse que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que existen ciertos elementos objetivos que permiten delimitar el principio de equidad tributaria, a saber:

a) No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable;

b) A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas;

c) No se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y

d) Para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley deben ser adecuadas y proporcionadas para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

Por tanto, la equidad radica en dar un trato igual a los iguales y uno desigual a los desiguales, aunque no toda desigualdad de trato establecida en la ley supone una violación a dicho principio, siempre y cuando ello se base en razones objetivas.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dos, transgrede las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias que prevé la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Esto es, tratándose de aquellos casos en que el monto de las contraprestaciones pactadas sea el más alto, los contribuyentes del impuesto se encuentran obligados a multiplicar el total de las contraprestaciones que se perciban en un bimestre por el otorgamiento del uso o goce temporal de un inmueble por el factor 38.47 y, posteriormente, por el factor 10.0, aplicándose a la cantidad que resulte de dicho procedimiento la tarifa que prevé la fracción I del artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal.

Precisado lo anterior, debe señalarse que con el propósito de ajustar los valores unitarios que sirven de base para el cálculo del valor catastral del suelo y de las construcciones adheridas a él, en términos de lo que establecen los artículos quinto transitorio de las disposiciones transitorias dos mil y el antepenúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por una parte, elevó aproximadamente en diez veces los valores que estuvieron vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil uno, y por la otra, ajustó la tarifa del impuesto predial a la baja disminuyéndola en una décima parte.

Lo anterior se considera adecuado tratándose de los valores unitarios que se aplican al suelo y a las construcciones adheridas a él, a efecto de determinar el

valor catastral de los inmuebles, ya que al haberse multiplicado esos valores por diez para ajustarlos a la realidad y haberse disminuido la tarifa que prevé el artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal en un noventa por ciento, se permite atender a la auténtica capacidad contributiva de los contribuyentes del impuesto, ya que al tener la tarifa un carácter progresivo, en la medida en que se está dando mayor valor a los inmuebles, el pago se incrementará proporcionalmente.

Sin embargo, en el caso de la "base rentas", la situación es muy distinta, en virtud de que conforme a la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, se sigue aplicando tal como sucedía en ejercicios anteriores una fórmula para determinar el valor de las propiedades por capitalización de rentas.

En efecto, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil uno, el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal mantuvo una fórmula para determinar la base gravable del impuesto predial respecto de aquellos bienes inmuebles respecto a los cuales se otorgue su uso o goce temporal, misma que a continuación se precisa: **Renta mensual x 2 x 38.47 = Valor del inmueble**

Sin embargo, a partir del primero de enero de dos mil dos se dispuso en el propio artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, que tratándose de los contribuyentes que otorguen el uso o goce temporal de bienes inmuebles, la "base rentas" será la que resulte de multiplicar el valor total de las contraprestaciones que se obtengan con motivo de dicho arrendamiento por el factor 38.47 y, posteriormente, al monto que de ello resulte se multiplicará, a su vez, por el factor 10.00, quedando como fórmula aplicable la siguiente: **Renta mensual x 2 x 38.47 x 10.00 = Valor del inmueble**

Al resultado que se obtenga, esto es, a la base gravable del impuesto se le aplica la tarifa que prevé el artículo 152, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal...

Del resultado así obtenido puede apreciarse con claridad que se distorsiona la base gravable del impuesto predial, en atención a que si ésta debe ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles en términos de lo dispuesto por los artículos quinto transitorio de las disposiciones transitorias dos mil y 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial diez veces más de lo que realmente corresponde, violándose de esta manera, a partir de ese ejercicio fiscal, las garantías de proporcionalidad y de equidad tributarias que prevé la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el hecho de que se hubiera incorporado a la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dos, el factor 10.0 para efectos de determinar la "base rentas", transgrede la garantía de proporcionalidad tributaria que prevé la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que con ello se incrementa considerablemente la base gravable del impuesto, provocando con ello que se desconozca la auténtica capacidad contributiva de ese tipo de contribuyentes.

Lo anterior es así, en virtud de que al elevarse en diez veces la base gravable del impuesto provoca que los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles tributen sin atender a su auténtica capacidad contributiva...

Del mismo modo, la inclusión del factor 10.00 en la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dos, contraviene la garantía de equidad tributaria que prevé la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que establece un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base que no corresponde al valor de mercado o comercial de los mismos, sino uno distinto, en relación con aquellos que determinan el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él.

No es óbice a lo anterior el hecho de que en el propio Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dos, se hubiere establecido una reducción tarifaria...

En atención a todo lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los criterios que deben regir con carácter jurisprudencial en términos del artículo 195 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del primero de enero de dos mil dos, al incluir el factor 10.00 transgrede las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias que prevé la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo regir con carácter jurisprudencial, los criterios contenidos en las tesis que deberán identificarse con los siguientes rubros y textos:

**PREDIAL. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, AL INCLUIR EL FACTOR 10.00 EN EL CÁLCULO DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, RESPECTO DE INMUEBLES QUE SE OTORGAN EN USO O GOCE TEMPORAL, INCLUSIVE PARA LA INSTALACIÓN O FIJACIÓN DE ANUNCIOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE PUBLICIDAD, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS.** El hecho de haberse incluido a partir del 1o. de enero de 2002 en el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, el factor 10.00 para calcular la base gravable del impuesto predial respecto de inmuebles que se otorguen en arrendamiento, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por una parte, se distorsiona la base gravable del impuesto predial, en atención a que si ésta debía ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles en términos de lo dispuesto por los artículos quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 y 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, no existe razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial diez

veces más de lo que realmente corresponde, toda vez que con ello se desconoce la auténtica capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto y, por otra, se establece un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base que no corresponde a su valor de mercado o comercial, sino a uno distinto, en relación con aquellos que determinan el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él. No obstante, la inconstitucionalidad de dicho factor no implica que este tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto relativo, sino sólo que deberán calcular el valor catastral de los inmuebles otorgados en arrendamiento en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, sin incluir el referido factor 10.00 y pagar el tributo conforme al valor más alto que resulte entre el así determinado y el previsto en la fracción I del propio artículo.

**PREDIAL. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, QUE ESTABLECE DIVERSAS FORMAS PARA DETERMINAR EL VALOR DEL INMUEBLE CUANDO SE OTORGUE SU USO O GOCE TEMPORAL, INCLUSO PARA LA INSTALACIÓN O FIJACIÓN DE ANUNCIOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE PUBLICIDAD, NO TRANSGREDE EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**-En virtud de que el Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 dispuso, por una parte, conforme a su artículo quinto transitorio, que las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptaran las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria fueran equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procedieran, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, para garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad y, por otra, la reforma al contenido del antepenúltimo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que señala que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propusieran a las Legislaturas Locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, a efecto de que las Legislaturas Estatales, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a partir del 1o. de enero de 2002, establecieran en las leyes fiscales respectivas las formas que estimasen conducentes, a fin de lograr que el valor catastral de los bienes inmuebles se determine única y exclusivamente con base en valores comerciales o de mercado, sin que ello implique que los valores unitarios sean el único medio que estableció el Constituyente Federal para ello, se llega a la conclusión de que el hecho de que en el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del 1o. de enero de 2002, se hubiera establecido que los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de sus inmuebles, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, deberán calcular el impuesto predial con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción I de dicho precepto legal, esto es, mediante la práctica de un avalúo directo, o

bien a través de la aplicación de los valores unitarios a que hace referencia el artículo 151 del Código Financiero del Distrito Federal al valor del suelo y de las construcciones adheridas a él, y el que se determine de acuerdo con el total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal, no transgrede el contenido del antepenúltimo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, toda vez que en el caso del avalúo o de la aplicación de los valores comerciales, se llega al valor comercial o de mercado de los bienes inmuebles otorgados en arrendamiento, a partir de su valor intrínseco; mientras que tratándose del valor de las rentas, se llega a él, al tomar en cuenta la oferta y demanda de inmuebles que existe en el mercado, determinada por el total de las contraprestaciones pactadas por el uso o goce temporal de ellos, pues éstas constituyen un indicador económico real que permite conocer con mayor precisión el valor comercial de los inmuebles, en razón del valor que en un momento dado tienen en el mercado.

**PREDIAL. LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS EN TORNO A DICHO GRAVAMEN, TAMBIÉN SON APLICABLES A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**-Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122, apartado C), base primera, fracción V, inciso b), último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, también lo es que las reglas que estableció el Constituyente Federal para las Legislaturas de los Estados tratándose del impuesto predial, contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, son obligatorias para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, toda vez que no existen dos sistemas distintos para el cálculo y determinación de dicho tributo, sino uno solo aplicable a todo el país. Por otra parte, en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se dispuso que las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptaran las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria fueran equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procedieran a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, para garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad, y con motivo de ello se reformó el contenido del antepenúltimo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental, para señalar que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propusieran a las Legislaturas Locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; por tanto, es indudable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quedó obligada, a partir del 1o. de enero de 2002, a establecer en el Código Financiero del Distrito Federal las formas que estimase conducentes a fin de lograr que el valor catastral de los bienes inmuebles se determine en atención a los valores comerciales o de mercado.

#### **4.4 La ilegalidad en la aplicación del Artículo 149, fracción II, párrafo segundo, del Código Financiero del Distrito Federal.**

Así las cosas, no obstante, a pesar de que ya fue declarado inconstitucional el párrafo segundo de la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, por nuestro máximo Tribunal de Justicia Federal, por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta la fecha no ha presentado ninguna iniciativa de Decreto por el cual se reforme este segundo párrafo de la fracción II del artículo en comento, al contrario año con año, se ha dejado intacto el factor 10, dejando a un lado el criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia, que sostiene la inconstitucional de dicho factor, toda vez que eleva en forma exorbitante el valor de los inmuebles, violando los principios de proporcionalidad y equidad tributarias; y por tanto, la Secretaría de Finanzas, a través de la Tesorería del Distrito Federal, continúa aplicando este factor, para calcular la base gravable del Impuesto Predial, respecto a los inmuebles dados en arrendamiento.

Ahora bien, toda vez que este artículo no ha sido modificado, los sujetos pasivos que se encuentran dentro de la hipótesis jurídica contemplada en la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, es decir, que otorguen el uso o goce temporal de sus inmuebles, han optado por un lado, presentar sus declaraciones de valor catastral y pago del Impuesto Predial sin aplicar el factor 10 en el cálculo de la base gravable, argumentando los contribuyentes que al aplicar este factor, que ya fue declarado inconstitucional por nuestro máximo Tribunal de Justicia, da como resultado una base ilegal, y por tanto, el pago de dicho impuesto carece de legalidad, por encontrarse viciado desde su origen.

No obstante a ello, la autoridad fiscal en uso de sus facultades de revisión, inicia el procedimiento de fiscalización, para verificar el cumplimiento de las

obligaciones fiscales de los sujetos pasivos que se encuentren obligados al pago del Impuesto Predial, por otorgar el uso o goce temporal de sus inmuebles, ya sea por medio de la práctica de la revisión de gabinete o mediante visita domiciliaria, y una vez concluido el procedimiento respectivo, la autoridad fiscal emite una resolución de determinante del crédito fiscal, resolviendo que dichos sujetos debieron haber calculado la base gravable, aplicando el factor 10, que establece el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, determinando así la autoridad, omisiones en el pago del Impuesto Predial.

Por el otro lado, los contribuyentes han solicitado a la Subprocuraduría de Legislación y Consulta de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, determina la situación real y concreta de sus inmuebles respecto a la aplicación del artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que este ha sido declarado inconstitucional; dichas consultas han sido resueltas por la autoridad fiscal local antes señalada, en el sentido de que deben continuar aplicando el factor 10 para el cálculo de la base gravable del Impuesto Predial, contemplado en el multicitado artículo.

A mayor abundamiento, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, a través de la Tesorería, sigue aplicando dicho factor, también en las propuestas de determinación de valor catastral y pago del Impuesto Predial correspondiente. En tal virtud, los sujetos pasivos han optado por acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a solicitar se declare la nulidad tanto de las determinantes de crédito fiscal, así como de las citadas propuestas que hayan sido pagadas por los contribuyentes, por concepto de Impuesto Predial.



Ahora bien, en un principio por mandato constitucional debemos contribuir a los gastos públicos del Estado, sin embargo, éste no puede adueñarse de impuestos, que se apoyen en elementos declarados inconstitucionales, como lo es en el presente caso, la base gravable del Impuesto Predial respecto a los inmuebles dados en arrendamiento, al incluir un factor en el procedimiento para el cálculo de dicha base, que eleva en un 1000% el valor comercial de los predios, violando los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, por tanto, el pago del Impuesto Predial deviene de ilegal por apoyarse en el cálculo para determinar la base gravable, contemplado en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, mismo que fue declarado inconstitucional como quedó asentado en el punto anterior (4.3).

A mayor abundamiento, el artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución consagra la garantía de legalidad tributaria, la cual busca proteger a los particulares de la actuación caprichosa de las autoridades legislativas y fiscales, así al establecer un impuesto, sus elementos tales como el objeto, base, tarifa, etc., deben respetar los principios tributarios que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que si alguno de dichos elementos contraviene lo dispuesto por nuestra Carta Magna, y más aún, es declarado inconstitucional por nuestro máximo Tribunal de Justicia, el pago del Impuesto Predial carece de validez.

Ello es así, ya que el multicitado artículo constitucional, establece que para la validez constitucional de un impuesto, es necesario que este establecido en Ley, segundo que sea proporcional y equitativo, además exige que los elementos esenciales del mismo, se encuentren consignados el Ley, para que los sujetos pasivos tengan la certeza jurídica en todo momento, de que el pago de sus respectivas contribuciones se encuentren apegadas a derecho, es decir, legalmente enteradas; lo cual no ocurre en el presente caso, toda vez que los contribuyentes sujetos al pago del Impuesto Predial

por sus inmuebles dados en arrendamiento, al aplicar el procedimiento establecido en el artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, declarado inconstitucional, esto es, al total de contraprestaciones por un bimestre, se multiplica por el factor 38.47 y el resultado se multiplica por el diverso factor 10, obteniendo así, la base gravable del impuesto en comento, el cual arroja un valor ficticio e injusto, desconociendo así, los sujetos pasivos los fundamentos o motivos de la inclusión del factor 10 en el cálculo de la base gravable, valor base-rentas, por lo que, dicha inclusión ocurrió de manera caprichosa y arbitraria de la autoridad legislativa.

Por tanto, de no modificarse la disposición declarada inconstitucional, todos sus frutos resultan viciados de origen, y por tanto los actos apoyados en ésta disposición devienen de ilegales, toda vez que la inclusión del multicitado factor, por el Órgano Legislativo, en el artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, ocurrió de forma arbitraria, violando los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, como quedó declarado por la Suprema Corte Justicia de la Nación. En efecto, “la legalidad de un acto o resolución, persigue precisamente salvaguardar a los contribuyentes de la actuación caprichosa de las autoridades en el establecimiento de los elementos, criterios y procedimientos a considerar en la creación de impuestos... Así, la determinación de uno de los elementos del impuesto en contravención por lo establecido en nuestra Constitución, deja a los contribuyentes en un estado de indefensión e inseguridad jurídica.”<sup>86</sup>

En tal virtud, actualmente el Estado se ha estado adueñando de cantidades pagadas por concepto de Impuesto Predial que resultan ilegales, al haberse realizado sobre la base gravable, resultado de un cálculo declarado inconstitucional por nuestro Máximo Tribunal de Justicia; máxime que las

---

<sup>86</sup> Reyes Corona, Oswaldo Guillermo. La ilegalidad del Índice Nacional de Precios al Consumidor de 1981 a 1999, Primera Edición, Editorial Tax, México, 2003, pp.18-19

autoridades tanto legislativas como fiscales, reconocieron que no hubo la explicación lógica jurídica, de la inclusión del factor 10 para determinar la base gravable del Impuesto Predial, por los inmuebles dados en arrendamiento y que sólo hay que atender al monto total a pagar, como quedó señalado en el punto que antecede (4.3).

Debido a lo anterior, los sujetos pasivos del Impuesto Predial, para el caso de los inmuebles dados en arrendamiento, ha promovido diversos juicios de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, argumentando que los actos o resoluciones emitidas por las autoridades fiscales, respecto a la aplicación del artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal se encuentra indebidamente fundadas y motivadas, por apoyar sus actuaciones en una disposición que ya fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, no pueden producir consecuencias jurídicas y solicitan se declare la nulidad de los dichos actos o resoluciones.

Por tanto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al conocer de los actos impugnados, consistentes en la aplicación del artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, ha declarado la nulidad de los actos, toda vez que estos carecen de legalidad, ya que la aplicación del multicitado artículo, no puede ser fundamento jurídico en una resolución que se pretende reconocer como legalmente emitida, que de reconocer la validez de dichos actos, se estaría pasando por alto los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los razonamientos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para declarar la nulidad de los actos impugnados, consistentes en la aplicación del factor 10, para el cálculo de la base gravable del Impuesto Predial, de los inmuebles que se den en arrendamiento; atiende

principalmente a lo que establece el artículo 192 de la Ley de amparo que a la letra dice:

ARTÍCULO 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Sala, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y **tribunales administrativos** y del trabajo, **locales** o federales.

Esto es, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra obligado en términos del artículo antes transcrito, a aplicar la Jurisprudencia, aún la que declara la inconstitucionalidad de una Ley, y en este, sentido, con base en ella decretar la nulidad de las resoluciones o actos administrativos que se hayan fundado en una ley declarada inconstitucional por Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por constituir un vicio de legalidad contrario al artículo 16 constitucional.

A mayor abundamiento, este Tribunal ha señalado que "...es competente para conocer respecto a las violaciones constitucionales que cometan las autoridades administrativas del Distrito Federal, cuando el actor demande la nulidad del acto por incumplimiento u omisión de las formalidades legales, violaciones de la ley, o por no haberse aplicado la debida, sin que ello signifique que pueda conocer acerca de la inconstitucional de normas generales, ya que el estudio de la presente controversia versará sobre la legalidad del acto; además que estas cuestiones se refieren al fondo del asunto y por tanto, no constituyen causales de improcedencia y sobreseimiento..."<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Sesión Plenaria del 8 de febrero del 2006. R.A. 8411/2005, J.N. A-1381/2005, Termidor, S.A. de C.V., p. 7.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencia, número 8 de la Tercera Época, aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en Sesión Plenaria del seis de octubre de mil novecientos noventa y nueve, que señala:

**Época:** Tercera  
**Instancia:** Sala Superior, TCADF  
**Tesis:** S.S./J. 8

**VIOLACIONES CONSTITUCIONALES. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA CONOCER DE.-**

El Tribunal es competente para conocer de las violaciones constitucionales que se hayan cometido por las autoridades administrativas del Distrito Federal, cuando el actor demande la nulidad del acto o resolución de que se trate por incompetencia de la autoridad que lo emitió, incumplimiento u omisión de las formalidades legales, violación de la ley, o por no haberse aplicado la debida. Es decir, este órgano jurisdiccional, por la naturaleza de su función, puede conocer de violaciones constitucionales para determinar la legalidad o ilegalidad del acto o resolución impugnado.

R.A. 794/96-638/96.- Parte Actora: María Isabel Caro Estrada.- Septiembre 4 de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Horacio Castellanos Coutiño.- Secretario de Acuerdos, Lic. Ramón González Sánchez.

R.A. 1044/96-787/96.- Parte actora: Fábrica de Muebles Pie de la Sierra, S.A. de C.V.- Febrero 19 de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Horacio Castellanos Coutiño.- Secretario de Acuerdos, Lic. Felipe Uribe Rosaldo.

R.A. 182/97-1575/96.- Parte actora: Valca, S.A de C.V.- Abril 17 de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velázquez.- Secretaria de Acuerdos, Lic. Socorro Diaz Mora.

R.A. 1542/97-09/97.- Parte Actora: Sanborn Hermanos, S.A. de C.V.- Enero 13 de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velázquez.- Secretario de Acuerdos, Lic. Socorro Diaz Mora.

R.A. 963/97-231/97.- Parte Actora: Guadalupe Lilia Pineda Marquez.- Febrero 24 de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Antonio Casas Cadena.- Secretario de Acuerdos, Lic. Raúl Domínguez Domínguez.

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 6 de octubre de 1999.

Por todo lo antes expuesto, se concluye que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra obligado a observar y aplicar las jurisprudencias emitidas por nuestro máximo Tribunal de Justicia, cuando se trate de un caso concreto, para resolver sobre la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados, máxime si estos se encuentra apoyados en normas

tildadas de inconstitucionales. Sirven de apoyo las siguientes Jurisprudencias.

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Enero de 2005

Página: 1589

Tesis: XV.4o. J/2

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA INCONSTITUCIONAL UN PRECEPTO. PARA SU APLICACIÓN NO REQUIERE ACREDITARSE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE LA CONSULTA REALIZADA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CONSTITUYE EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE ESE PRECEPTO.** El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación ..."; a su vez, el artículo 192 de la Ley de Amparo, señala que es obligatoria la jurisprudencia que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales." De la interpretación de los citados numerales, se concluye que éstos regulan la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no condiciona a que el acto impugnado en el proceso contencioso administrativo constituya el primer acto de aplicación de la norma correspondiente, sino que siempre constriñen a los tribunales administrativos, entre otros, a la aplicación de la jurisprudencia con la única condición de que ésta sea aplicable al caso concreto, es decir, los tribunales se encuentran obligados a aplicar la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes al juzgar la legalidad de un acto o resolución fundados en esa ley, con independencia de que se trate o no del primer acto de aplicación de la norma en perjuicio del actor del juicio de nulidad. Cabe precisar que lo anterior no significa que los particulares pueden impugnar en todo momento las leyes que adolezcan de algún vicio de inconstitucionalidad, aun cuando las hubieran consentido, ya que en cada caso concreto corresponderá a la parte demandada dentro del juicio de nulidad expresar las razones por las que considere improcedente declarar la nulidad de un acto administrativo o, incluso pronunciarse sobre el fondo del asunto en un proceso contencioso administrativo, por ejemplo, aduciendo y demostrando que el acto impugnado sólo es la consecuencia de otro previamente consentido, como podría ser una norma jurídica, en cuyo caso, a pesar de que en observancia de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estime que determinado precepto es inconstitucional, no será factible declarar la nulidad del acto impugnado o pronunciarse sobre el fondo del asunto.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 1/2004. Administrador Local Jurídico de Tijuana, Baja California, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otros. 1o. de julio de

2004. Unanimidad de votos. Ponente: Inosencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García.

Revisión fiscal 2/2004. Administrador Local Jurídico de Tijuana, Baja California, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otros. 8 de julio de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Faustino Cervantes León. Secretario: Alexis Manríquez Castro.

Revisión fiscal 6/2004. Administrador Local Jurídico de Tijuana, Baja California, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otros. 23 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Inosencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García.

Revisión fiscal 25/2004. Administrador Local Jurídico de Tijuana, Baja California, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otros. 5 de noviembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Faustino Cervantes León. Secretaria: Marivelda Tafoya González.

Revisión fiscal 24/2004. Administrador Local Jurídico de Mexicali, Baja California, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otros. 11 de noviembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Inosencio del Prado Morales. Secretaria: Ana Luisa Araceli Pozo Meza.

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Agosto de 2002

Página: 5

Tesis: P./J. 38/2002

Jurisprudencia

Materia(s): Común

**JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY.** De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una

declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación.

Contradicción de tesis 6/2002. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito, Primero del Décimo Cuarto Circuito y Segundo del Vigésimo Primer Circuito. 26 de agosto de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de agosto en curso, aprobó, con el número 38/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil dos.

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XIV, Septiembre de 2001

Página: 1207

Tesis: XIV.1o. J/7

Jurisprudencia

Materia(s): Común

**JURISPRUDENCIA. AL RESULTAR OBLIGATORIA PARA LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ÉSTAS DEBERÁN RESOLVER LA CUESTIÓN PLANTEADA SI SE APOYA EN TEMAS YA DEFINIDOS JURISPRUDENCIALMENTE.** Si bien los aspectos de constitucionalidad deben ser dirimidos y resueltos en la vía de amparo, lo cierto es que a la responsable nada le impide pronunciarse sobre la validez de un razonamiento específico, cuando tal planteamiento se apoya en una tesis de jurisprudencia exactamente aplicable a la hipótesis concreta sometida a su consideración, de donde sólo puede entenderse cumplida su función jurisdiccional al llevar al caso a estudio el razonamiento propio del criterio invocado declarando así su nulidad, sin que tal subsunción normativa pueda considerarse como un pronunciamiento de constitucionalidad; lejos de ello, tan sólo significaría que observó el contenido del numeral 192 de la Ley de Amparo. Por tanto, es claro que la vigencia de esta disposición no puede quedar supeditada a la consideración de la responsable de que aun y cuando cierto aspecto jurídico haya sido abordado por la jurisprudencia o incluso, declarada inconstitucional una disposición legal, decidiera no pronunciarse bajo la premisa de que al hacerlo invadiría facultades que le están vedadas; al contrario, su función jurisdiccional se reduce a declarar la nulidad del acto que fue combatido, simplemente con la aplicación del criterio jurisprudencial al asunto



sometido a su decisión, esto es, sin evasivas de la litis resolverá la cuestión efectivamente planteada mediante la comprobación de que el tema ya definido por la jurisprudencia, coincide o no con el punto en controversia, tarea que de ninguna manera significa asumir directamente el conocimiento de apreciar la constitucionalidad de un acto concreto, pues sobre ese tema no emitirá opinión alguna.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 331/98. Miguel Hernando Barbosa Calderón. 27 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Rafael Quero Mijangos.

Revisión fiscal 57/2000. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Mérida. 21 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Quero Mijangos, secretario de tribunal autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Roger Baquedano López.

Revisión fiscal 59/2000. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Mérida. 6 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Gabriel Alfonso Ayala Quiñones. Secretaria: Gilda Susana Sánchez Molina.

Revisión fiscal 58/2000. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Mérida, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 20 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Quero Mijangos, secretario de tribunal autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Juliana Martínez Cerda.

Revisión fiscal 62/2000. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Mérida. 15 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Germán Escalante Aguilar, secretario de tribunal autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: María Elena Valencia Solís.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 6/2002-PL resuelta por el Tribunal Pleno, de la que derivó la tesis P./J. 38/2002, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 5, con el rubro: "JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUESTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY."

#### **4.5 Propuesta de reforma al Artículo 149, fracción II, párrafo segundo, del Código Financiero del Distrito Federal.**

Actualmente el artículo 149, fracción II dispone lo siguiente:

**ARTICULO 149.-** La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes conforme a lo siguiente:

I. ...

II. Cuando los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción anterior y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal. Si las contraprestaciones fueron fijadas en moneda diferente a la nacional, dicho valor se determinará considerando el tipo de cambio promedio de la moneda extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en los días que corresponda al bimestre de que se trate.

Al efecto, se multiplicará el total de las contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47 y el resultado se multiplicará por el factor 10.0, y se aplicará al resultado la tarifa del artículo 152, fracción I de este Código.

Por lo que, al haberse declarado inconstitucional la inclusión del factor 10 en el citado artículo, consideramos que los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, determinen la base del impuesto predial de los inmuebles que arrienden, con base en el valor más alto que corresponda conforme a la fracción I del propio numeral (a través de la práctica de un avalúo directo o mediante la aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él) y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones que se obtengan bimestralmente por dicho uso o goce temporal, multiplicadas **única y exclusivamente por el factor 38.47, y no así por el factor 10.00.**

Conforme a lo anterior, proponemos que el artículo 149, fracción del multicitado Código, quede de la siguiente manera:

**ARTICULO 149.-** La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes conforme a lo siguiente:

I...

II. Cuando los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción anterior y el que se

determine de acuerdo al total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal. Si las contraprestaciones fueron fijadas en moneda diferente a la nacional, dicho valor se determinará considerando el tipo de cambio promedio de la moneda extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en los días que corresponda al bimestre de que se trate.

**Al efecto, se multiplicará el total de las contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47 y se aplicará al resultado la tarifa del artículo 152, fracción I de este Código.**

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** Las contribuciones son ingresos públicos necesarios, obtenidos mediante prestaciones en dinero o excepcionalmente en especie, que el Estado exige a las personas físicas y morales que residan en su territorio, en virtud de su poder coercitivo, para poder afrontar los gastos públicos y así satisfacer las necesidades que la sociedad demanda. En México, las contribuciones se encuentran clasificadas en: aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos e impuestos.

**SEGUNDA.-** Los impuestos son prestaciones en dinero o especie de carácter obligatorio, establecido, en una Ley, a favor del Estado, en virtud de su potestad tributaria. Esta obligación está a cargo de las personas físicas o morales, que se ubiquen dentro de las hipótesis o situaciones jurídicas que prevé la Ley fiscal respectiva, lo que presupone una capacidad contributiva de los particulares.

**TERCERA.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en forma primigenia los principios que rigen a los impuestos, como guías supremas en todo orden jurídico-fiscal (legalidad, igualdad, seguridad jurídica, vigencia, audiencia, proporcionalidad y equidad, fundamentación y motivación). Sin embargo, no siempre la presencia de un conjunto de normas jurídicas que reglamenten la actividad fiscal, constituye una barrera efectiva para detener los frecuentes abusos del Estado; por lo que, varios tratadistas han elaborado una serie de principios doctrinarios, basados fundamentalmente en la justicia y la equidad, como complemento de aquellos que establece nuestra Ley Suprema.

**CUARTA.-** Dentro de la diversidad de clasificaciones de los impuestos, se encuentran la clasificación de acuerdo al ámbito territorial para la aplicación y cobro de este tipo de contribuciones, denominada: Impuestos Federales e

Impuestos Locales. Dentro de éstos últimos encontramos el establecido a la propiedad inmobiliaria, llamado impuesto predial.

**QUINTA.-** El Impuesto Predial es una prestación en dinero que deben pagar al Fisco Local, las personas físicas y morales, que sean propietarias o poseedoras del suelo o de éste y las construcciones adheridas a él, tomando como base para el pago de dicho impuesto, el valor catastral o comercial de los inmuebles.

**SEXTA.-** La regulación del Impuesto Predial, tuvo su origen en los acontecimientos o hechos históricos, que provocaron la necesidad del Estado de crear y establecer un impuesto sobre la tenencia de la tierra y plasmarlo en Leyes o Códigos para su debida regulación; sin embargo, debido al transcurso del tiempo, surge la necesidad de reformar continuamente las legislaciones vigentes o abrogar y crear nuevas leyes fiscales locales, que contemplan dicho impuesto, para adecuarlas a las exigencias que demanda la sociedad.

**SÉPTIMA.-** El Impuesto Predial en el Distrito Federal, tiene como base fundamental la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la regulación de sus elementos se encuentran contemplados en el Código Financiero del Distrito Federal.

**OCTAVA.-** Para el Distrito Federal, la base gravable del este impuesto, es el valor catastral de los predios; valor que sirve de base para el cálculo del pago del Impuesto Predial, el cual debe establecerse en función del valor del mercado de los inmuebles, así el valor catastral puede obtenerse mediante la aplicación de los valores unitarios de uso de suelo y construcciones adheridas a él, o bien tomándose en cuenta el valor base rentas.

**NOVENA.-** El treinta y uno de diciembre del año dos mil uno, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, entre las cuales, se reforma el artículo 149, fracción II, párrafo segundo, esto es, se introduce el factor 10.0, en el procedimiento para el cálculo de la base gravable del Impuesto Predial, para el caso de los inmuebles dados en arrendamiento. Como consecuencia de dicha reforma, varios sujetos pasivos que se ubicaban dentro de ésta hipótesis jurídica, solicitaron el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, en contra de la reforma antes señalada, argumentando que el citado artículo, violaba los principios de proporcionalidad y equidad, previstos en nuestra Ley Suprema, ya que la aplicación del citado factor en el calculo para la base gravable del Impuesto Predial, arrojaba un valor ficticio e irreal.

**DÉCIMA.-** La mayoría de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, negaron el Amparo a los quejosos, sustentando su determinación en que la inclusión del factor 10 en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del multicitado Código, se trataba de una actualización. Por lo que, se promovieron los recursos de revisión, en contra de tal determinación, los cuales fueron turnados a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, y al resolver dichos recursos, surgieron dos criterios jurisprudenciales en contraposición, por un lado, determinaron que al artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, era inconstitucional, otorgando el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión a los quejosos; y por el otro lado, declararon constitucional el citado artículo, negando el Amparo solicitado por los quejosos.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Debido a la oposición de ambos criterios, se hizo la denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de Tesis. En tal virtud, en el mes de marzo del año dos mil cuatro, ese

Máximo Tribunal de Justicia, resolvió la contradicción de Tesis, determinando que debía prevalecer el criterio jurisprudencial, con carácter de jurisprudencia, que señala que la inclusión del factor 10 en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** No obstante, a pesar de que ya fue declarado inconstitucional el multicitado artículo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta la fecha no ha presentado ninguna iniciativa de Decreto por el cual se reforme este segundo párrafo de la fracción II del artículo en comento, al contrario año con año, se ha dejado intacto el factor 10, dejando a un lado el criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por tanto, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, continua aplicando este factor, para calcular la base gravable del Impuesto Predial, respecto a los inmuebles dados en arrendamiento.

**DÉCIMA TERCERA.-** Cabe hacer la aclaración, que el presente trabajo de investigación, se realizó respecto a la ilegalidad de la aplicación del factor 10.0 contemplado en el artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, vigente para el año 2005; sin embargo, para el año 2006, dicho Código, no sufrió reforma alguna, en lo que toca al multicitado artículo, esto es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no ha modificado el citado párrafo, dejando intacto el factor 10, el cual actualmente se sigue aplicando por las autoridades fiscales, para determinar la base gravable para el pago del Impuesto Predial. Por lo que, de no modificarse la disposición declarada inconstitucional, todos sus frutos resultan viciados de origen, y por tanto los actos apoyados en ésta disposición devienen de ilegales.

**DÉCIMA CUARTA.-** Así, los sujetos pasivos del Impuesto Predial, para el caso de los inmuebles dados en arrendamiento, han promovido diversos

juicios de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, argumentando que los actos o resoluciones emitidas por las autoridades fiscales, respecto a la aplicación del artículo 149, fracción II, párrafo segundo del Código Financiero del Distrito Federal, se encuentran indebidamente fundadas y motivadas, por apoyar sus actuaciones en una disposición declarada inconstitucional, por tanto, no pueden producir consecuencias jurídicas y solicitan se declare la nulidad de dichos actos o resoluciones.

**DÉCIMA QUINTA.-** Los razonamientos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para declarar la nulidad de los actos impugnados, consistentes en la aplicación del factor 10, para el cálculo de la base gravable del Impuesto Predial, de los inmuebles que se den en arrendamiento; atiende principalmente a la obligatoriedad para ese Tribunal, de la aplicación de la Jurisprudencia y con base en ella decretar la nulidad de las resoluciones o actos administrativos fundadas en una ley declarada inconstitucional por Jurisprudencia, por constituir un vicio de legalidad contrario al artículo 16 constitucional.

**DÉCIMA SEXTA.-** Finalmente se propone que los contribuyentes que den en arrendamiento sus inmuebles, determinen la base del impuesto predial de estos, con base en el valor más alto que corresponda conforme a la fracción I del Código Financiero del Distrito Federal y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones que se obtengan bimestralmente por dicho uso o goce temporal, multiplicadas **única y exclusivamente por el factor 38.47, y no así por el factor 10.00.**



# BIBLIOGRAFÍA

1. ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, Décima Novena Edición, Editorial Themis, México, 2005, 579 pp.
2. ARSUAGA De Navasques, Juan José. El principio de Legalidad y la flexibilidad fiscal discrecional, XIX Semana de Estudios de Derecho Financiero, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 533 pp.
3. ASTUDILLO Moya, Marcela. La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX, Textos breves de economía, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, 59 pp.
4. BRISEÑO Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Editorial Porrúa, México, 1990, 740 pp.
5. BURGOA Llano, Ignacio. Principios Constitucionales en materia de Contribuciones, Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I, México, 1982, 545 pp.
6. CARRASCO Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal I, Editorial Iure Editores, México, 2001, 413 pp.
7. CARRASCO Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal II, Segunda Edición, Editorial Harla, México 2005, 267 pp.
8. CARRASCO Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, segunda edición, Editorial Harla, México, 1993, 473 pp.
9. CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Derecho Tributario, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002, 732 pp.
10. CORTINA, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México, México, 2000, 175 pp.
11. CURIEL Villaseñor, Omar. Principios Tributarios, primera reimpresión, Editorial Calidad en Información, Línea Universitaria, México, 2002, 93 pp.
12. CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. Panorámica del Derecho Mexicano, Derecho Financiero, Editorial Mc Graw-Hill, Interamericana Editores, S.A. de C.V., México, 1997, 285 pp.
13. DE LA CUEVA, Arturo. Derecho Fiscal, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2003, 337 pp.

14. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, vigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2003, 1025 pp.
15. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Ley de Hacienda del Distrito Federal, Exposición de Motivos, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1929, pp. 9.
16. DIEP DIEP, Daniel. El Tributo y la Constitución, Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1999, 375 pp.
17. ECO, Umberto. Como se hace una Tesis, "Técnicas y Procedimientos de estudio, investigación y escritura", séptima reimpresión, Trads. Luis Baranda y Alberto Ibáñez, Editorial Edisa, México, 1988, 267 pp.
18. EVANGELISTA Ortiz, Guadalupe. El Impuesto Predial en las Haciendas Públicas Municipales, Co-edición del Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación y del Fideicomiso para la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XI, México 1989, 225 pp.
19. FLORES Zavala, Ernesto. Actualizada por María de Lourdes Flores Zavala Torres Torija. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, trigésima cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2004, 610 pp.
20. GORDOA López, Ana Laura. Los Fines Extrafiscales en el Sistema Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2000, 136 pp.
21. GIULIANI Fonrouge, Carlos M. Obra actualizada por Susana Camila Navarrine y Rubén Oscar Asorey. Derecho Financiero, Volumen 1, Quinta Edición, Editorial Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina, 1993, 607 pp.
22. INDETEC. Administración del Impuesto Predial, Guadalajara, Jalisco, 1991, 115 pp.
23. INDETEC. Política y estructura fiscal del Impuesto Predial en México, Guadalajara, Jalisco, 1993, 111 pp.
24. JIMÉNEZ González, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario, Tercera Edición, Ediciones Contables y Administrativas, México, 1991, 175 pp.
25. LEÓN Portilla, Miguel; De La Torre Villar, Ernesto, et. al. Historia Documental de México, Tomo I, Primera Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964, 280 pp.

26. MABARAK Cerecedo, Doricela. Derecho Financiero Público, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1996, 247 pp.
27. MARGAIN Manaotou, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, 1997, 354 pp.
28. MÁRQUEZ Rábago, Sergio R. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reformas y adiciones, Editorial Porrúa, México, 2003, 288 pp.
29. MÉNDEZ Galeana, Jorge. Introducción al Derecho Financiero, Editorial Trillas, México, 2003, 154 pp.
30. ORRANTÍA Arellano, Fernando A. Las Facultades del Congreso Federal en materia Fiscal, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001, 184 pp.
31. PÉREZ Becerril, Alfonso. Política e Impuestos (Pensamientos), Editorial Porrúa, México, 2003, 221 pp.
32. PÉREZ De Ayala, José Luis y González García, Eusebio. Curso de Derecho Tributario, Editorial Edersa, Madrid, 1991, 245 pp.
33. PÉREZ De Los Reyes, Marco Antonio. Historia del Derecho Mexicano, Volumen 1, Editorial Oxford, México, 2003, 169 pp.
34. PONCE Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo. Derecho Fiscal, Tercera Edición, Editorial Banca y Comercio, México, 1998, 327 pp.
35. QUINTANA Valtierra, Jesús y otro. Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, 371 pp.
36. REBOLLEDO Herrera, Oscar. Introducción al Derecho Fiscal, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México 2002, 156 pp.
37. REYES Corona, Oswaldo Guillermo. La ilegalidad del Índice Nacional de Precios al Consumidor de 1981 a 1999, Editorial Editores Tax, México, 2003, 208 pp.
38. RÍOS Granados, Gabriela. Conceptos de Reforma Fiscal, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, 145 pp.
39. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, 607 pp.

40. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Los Impuestos y la Deuda Pública, Editorial Porrúa, México, 2000, 453 pp.
41. SÁNCHEZ Hernández, Mayolo. Derecho Tributario, Segunda edición, Primera reimpression, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1999, 892 pp.
42. SÁNCHEZ León, Gregorio. Corregido, Aumentado y Actualizado. Derecho Fiscal Mexicano (Derecho Fiscal Sustantivo), Décima Tercera Edición, Tomo I, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2003, 873 pp.
43. SÁNCHEZ Piña, José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal, Octava Edición, Editorial Pac, México, 2002, 120 pp.
44. SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (S.H.C.P.). Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal. Segunda Edición, Distrito Federal, México, 1932. pp. 99. y 100
45. SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (S.H.C.P.). Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Tomo I, Distrito Federal, México, 1947, pp. 167 a 170
46. SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (S.H.C.P.). Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Tomo I, Distrito Federal, México, 1947, pp. 213 a 215
47. VARGAS Menchaca, José Manuel, Manual para la elaboración de Tesis Profesionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 109 pp.
48. VILLEGAS, Héctor B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Quinta Edición, Tomo Único, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994, 857 pp.

## **LEGISLACIÓN.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Financiero del Distrito Federal.
- Código Municipal del Estado de México.
- Código Municipal del Estado de Michoacán.

- Código Municipal del Estado de Coahuila.
- Ley de Ingresos y Egresos para el Distrito Federal
- Leyes de Hacienda del entonces llamado Departamento del Distrito Federal, antes de la entrada en vigor del Código Financiero del Distrito Federal.
- Jurisprudencia.