

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE DERECHO.**

**“LA LEY AGRARIA Y EL REGIMEN  
IMPOSITIVO ACTUAL DEL EJIDO  
EN MATERIA DEL IMPUESTO  
PREDIAL”**

273839

ASESOR DE TESIS:

LIC. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA.

ALUMNO:

C. NÚÑEZ TORRES CESAR TRINIDAD.

No. DE CUENTA.

8834306-6

2000



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.

Con mucho cariño y una profunda admiración para mis padres:

Los Sres. Lino Núñez García y Martha Elba Torres Muñoz.

A mis hermanas:

Lina Núñez Torres (+)

Elba Dolores Núñez Torres.

A mi Sra. Abuela:

Dolores García Gutiérrez. (+)

Con todo mi corazón para mis niños Moy y Sam, y con especial dedicatoria para quien ha sabido tener paciencia y me acompaña en cada nuevo reto de mi vida, mi esposa.

Con especial gratitud para la Lic. Blanca Alicia Mendoza Vera, por su incansable dedicación y gran entusiasmo en la elaboración del presente trabajo.

Agradezco a la Srita. Alicia Luna Araiza por su gran ayuda y valiosa colaboración.

Al despacho del Lic. Guillermo Urosa Ramírez por dame la oportunidad de conocer el trabajo de un Abogado postulante.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a mi entrañable Facultad de Derecho.

# LA LEY AGRARIA Y EL RÉGIMEN IMPOSITIVO ACTUAL DEL EJIDO EN MATERIA DEL IMPUESTO PREDIAL

<b>INTRODUCCION.</b> .....	<b>1</b>
----------------------------	----------

## **CAPITULO PRIMERO.**

### **EL RÉGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN MEXICO.**

<b>1.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.</b> .....	<b>6</b>
1.1.1. FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA EN LA SOCIEDAD MEXICA. .....	<b>6</b>
1.1.2. ÉPOCA NOVOHISPANA (DE 1521 A 1821). .....	<b>9</b>
1.1.3. ÉPOCA INDEPENDIENTE Y LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES. ....	<b>13</b>
1.1.4. EL ARTICULO 27 EN LA CONSTITUCION DE 1917. ....	<b>16</b>
1.1.5. LA LEGISLACION AGRARIA DE LA LEY DE EJIDOS DE 1920 A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. ....	<b>28</b>
<b>1.2.- LA PROPIEDAD.</b> .....	<b>38</b>
1.2.1. COPROPIEDAD. ....	<b>40</b>
1.2.2. POSESION. ....	<b>40</b>
<b>1.3.- LA REFORMA DE 1992 AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LOS NUEVOS CONCEPTOS MATERIA DE PROPIEDAD EJIDAL.</b> .....	<b>41</b>
1.3.1. REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL. ....	<b>41</b>
1.3.1.1. EXPLICACION DE MOTIVOS. ....	<b>41</b>
1.3.2. LA LEY AGRARIA. ....	<b>57</b>
1.3.3. EL EJIDO. ....	<b>67</b>
1.3.3.1. CONCEPTO. ....	<b>67</b>

1.3.3.2 RÉGIMEN DE PROPIEDAD EJIDAL. ....	67
1.3.3.2.1. Tierras Para El Asentamiento Humano. ....	68
1.3.3.2.2. Tierras De Uso Común. ....	69
1.3.3.2.3. Tierras Parceladas. ....	69
1.3.3.2.4. Terminación Del Régimen Ejidal. ....	70
1.3.3.4. LOS DERECHOS EJIDALES. ....	71
1.3.3.5. SUJETOS CON DERECHOS EJIDALES. ....	74
1.3.4. LA PEQUEÑA PROPIEDAD INDIVIDUAL. ....	75

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **LAS CONTRIBUCIONES.**

2.1. CONCEPTO DE CONTRIBUCIONES.....	77
2.2.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN MATERIA IMPOSITIVA. ....	93
2.2.1. COMPETENCIA FEDERAL. ....	95
2.2.2. COMPETENCIA LOCAL O ESTATAL. ....	96
2.2.3. COMPETENCIA MUNICIPAL. ....	97
2.3. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA CONTRIBUCIÓN. ....	98
2.3.1. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. ....	100
2.3.2. LEGALIDAD. ....	113
2.4. ELEMENTOS DE LA CONTRIBUCIÓN. ....	114
2.4.1. SUJETO. ....	115
2.4.2. OBJETO. ....	115
2.4.3. BASE. ....	116
2.4.4. TASA, CUOTA O TARIFA. ....	116

2.4.5 EPOCA DE PAGO. ....	117
2.5 CONTRIBUCIONES A LA PROPIEDAD RAÍZ EN EL DISTRITO FEDERAL Y EN LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS. ....	117

### **CAPITULO TERCERO.**

#### **EL IMPUESTO PREDIAL A LA PROPIEDAD EJIDAL.**

3.1.- CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL .....	122
3.1.1.- OBJETO DEL IMPUESTO PREDIAL. ....	123
3.1.2.- SUJETOS DEL IMPUESTO PREDIAL. ....	123
3.1.3.- BASE DEL IMPUESTO PREDIAL. ....	124
3.1.4.- TASA DEL IMPUESTO PREDIAL. ....	129
3.1.5.- CUOTA DEL IMPUESTO PREDIAL.- .....	129
3.1.6.- TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL. ....	130
3.2.- COMPETENCIA PARA SU ESTABLECIMIENTO.- .....	132
3.3.- REGULACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN LAS DISTINTAS LEGISLACIONES DE LA REPUBLICA MEXICANA. ....	160
3.3.1. ELEMENTOS DEL IMPUESTO PREDIAL EN LAS DISTINTAS LEGISLACIONES DE LA REPUBLICA MEXICANA. ....	165
3.3.2. EL EJIDO Y SU REGULACION PARA EFECTOS DEL IMPUESTO PREDIAL. ....	179
 <b>CONCLUSIONES.</b> .....	 229
 <b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	 238

## INTRODUCCION

Es un privilegio tener la oportunidad de poder escribir en referencia a una de las figuras tan distintivas y tan controvertidas de nuestro siglo.

Es precisamente el final de este milenio, donde hemos observado cambios en nuestra política, modificaciones a nivel Constitucional que han dejado una profunda huella, en nuestro país.

De entre estas modificaciones podemos resaltar las más trascendentes que son las referentes a los artículos 27 y 130 Constitucionales; el primero de ellos el referente a la tenencia de la tierra y el segundo a la relación del Estado con la Iglesia o mejor dicho Iglesias.

En el presente trabajo abordaremos lo relativo al artículo 27 Constitucional, y muy en especial lo tocante al Ejido, como veremos a lo largo del presente trabajo esta figura del Derecho Social constituía un baluarte, considerado como una de los símbolos más representativos de nuestra Revolución.

Nuestro campo definitivamente necesitaba un cambio, sabemos de sobra que aún no ha culminado, es más ni siquiera podríamos atrevernos a determinar si fue perjudicial o realmente cumplió con la expectativa con la que originalmente se planteo.

Es el campo, una de las salidas más sanas para la autosuficiencia alimenticia, consideramos que este debe resurgir no como bandera política, mucho menos

como materia prima de discursos ramploes que lo único que buscan es seguir lucrando con la ignominia del campesino mexicano.

El campesino mexicano jamas ha necesitado que le regalen nada, pues es propiamente su necesidad de ser tratado como un ciudadano común lo que ha provocado tanta inconformidad en el medio.

Lo anterior cobra importancia, porque de ninguna forma debe confundirse el trato digno con responsabilidad mutua en la relación Gobierno-campesino, es decir, puede impulsarse la producción en nuestro agro mexicano mediante la canalización de recursos que ellos mismos generen.

Es de todos reconocidos la riqueza de nuestro campo y lo pródigo que puede ser este, pero a la par de ello existe un total desconocimiento de sus necesidades.

Esas necesidades se traducen en emigración total del campo a las ciudades.

Imaginemos por un momento un ejido, la primera idea que nos viene a la mente es el de un lugar muy bonito por lo exuberante de su vegetación pero a la par vemos que los habitantes viven en condiciones insalubres sin imaginar siquiera que cuenten con los servicios a los que cualquier habitante de la ciudad esta habituado y que hasta en algunos casos se ha vuelto motivo de exigencia.

Carentes de un servicio oportuno de agua potable, como el que conocemos, acceso a servicios de salud básicos, mucho menos pensar que existan medios de transporte eficientes.

En fin podría hacerse una lista interminable de carencias de nuestros compatriotas, por ello estamos convencidos, de que sí bien es cierto el

planteamiento aquí vertido de ninguna manera puede ser considerado como la única solución posible a nuestro problema agrario, pero en cambio bien puede ser considerado como una propuesta.

De la gama general de impuestos a los que nos encontramos obligados los gobernados a contribuir, existe en particular el referente a la propiedad inmobiliaria cuyo estudio nos interesa ya que la importancia que reviste el Impuesto Predial que se encuentra reservada al Municipio, genera la inquietud por elaborar el siguiente trabajo, que tiene como fin conocer la aplicación del impuesto predial a los ejidos, siendo ésta figura que se había conservado intocada, hasta hace algunos años.

El impuesto predial constituye uno de los ingresos más importantes para las Haciendas de los municipios, así como una referencia de peso para el diseño de las políticas financieras de las Entidades.

Este impuesto cobra suma trascendencia en el problema que aquí se plantea, ya que es este el que permite financiar obras de carácter público, dotar de más y mejores servicios a los habitantes del Municipio.

Trataremos de conocer si el ejido es objeto del impuesto predial en los Estados, y si son sujetos de dicha contribución los arrendatarios, socios y todos aquellos que se benefician con la explotación del campo tan pródigo de nuestra Nación.

Sabemos que durante la vigencia de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria se estableció que el único impuesto sobre la propiedad ejidal era el impuesto predial, pero ¿qué ocurre después de la reforma al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria en cuanto al régimen fiscal de los ejidos?, ¿Las legislaturas han

adecuado su normatividad?, ¿Es importante para los municipios el impuesto predial?

No solamente existen dentro de los ejidos tierras para la producción agropecuaria, como sabemos existen las denominadas zonas urbanas, zonas para el desarrollo integral de la mujer, mismas que deben o no tener un tratamiento fiscal distinto o igual que el tipo de tierras en principio mencionadas.

El tipo de propiedad que surge después de la reforma constitucional, conserva al ejido en las mismas condiciones o repercute en su estructura consolidación o ya inclusive puede hablarse de la propia adquisición a título de la denominada propiedad.

En el primer capítulo se abordó desde un marco histórico los antecedentes al ejido que conocemos, consideramos conveniente el establecer dentro de la clasificación doctrinal, en donde se ubica la propiedad ejidal y a la par de ello resulta de suma trascendencia el comentar respecto de la reforma constitucional al artículo 27 y su ley reglamentaria, ya que esta última nos servirá en última instancia para conocer si la materia fiscal aplicable a los ejidos sigue siendo facultad exclusiva del Congreso de la Unión o bien pueden las legislaturas locales legislar a ese respecto.

Ya para el segundo capítulo se establece un breve estudio de materias como Derecho Financiero, Finanzas Públicas, Derecho Fiscal, ello a efecto de establecer si es posible la causación del impuesto predial a los ejidos, estamos convencidos que aun y cuando se trate el ejido de una materia considerada dentro del llamado Derecho Social debe estar sujeto a algún tratamiento fiscal.

Para el tercer capítulo ya trataremos de establecer las bases bajo las cuales deberá estar sujeto el ejido para el impuesto predial, su comportamiento a nivel nacional e inclusive determinar si debe o no de ser este impuesto el único o bajo otras condiciones el idóneo, para cumplir con la obligación constitucional de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que se resida.

## **CAPITULO PRIMERO.**

### **EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN MÉXICO**

#### **1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

El Ejido siempre ha sido una forma de tenencia y uso de la tierra que ha caracterizado al sector campesino mexicano. Su desarrollo y consolidación siguió una dinámica a través de las luchas sociales que han conformado nuestro país.

Esta forma de organización va más allá de la simple forma de tenencia y explotación de la tierra, implica un modo de vida y una serie de conceptos cuya complejidad, discusión, y análisis ha sido objeto de numerosos estudios. En el presente trabajo, solo se intentará analizarlo bajo la óptica del Derecho.

#### **1.1.1. FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA EN LA SOCIEDAD MEXICA.**

Hemos escogido a la sociedad mexicana para su exposición, ya que en lo particular, existe una profunda admiración, y no solo cuando se ubicaron como una etnia hegemónica en Mesoamérica, sino cuando tuvieron tantos y tan agrestes momentos para subsistir en nuestro Valle, no es fácil la exposición de su cultura, de ahí que se haya optado por acotar el tema y únicamente restringirnos a hablar en cuanto a la posesión de los terrenos que ocupaban. Cabe señalar que entre los pueblos coexistentes incluyendo el mexicana, no se conocía el derecho de propiedad, tal y como en Europa se concebía.

Con la conquista participamos como herederos de una de las culturas con mayor tradición jurídica; nos referimos a los romanos, ello queda confirmado con la afirmación que al respecto vierte el Dr. Guillermo Floris Margadant, al decir que "régimen de propiedad raíz pertenecía más bien al Derecho Público que al privado, ya que era la base del poder público y solo dentro de un círculo muy limitado de influyentes tenía acceso a él".<sup>1</sup>

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, afirma que los antiguos mexicanos ya establecidos no tuvieron de la propiedad individual el amplio concepto que llegaron a formarse los romanos de la misma, pues los atributos de que éstos investían al derecho de propiedad o sea la facultad de usar, gozar y disponer de una cosa (uti, fruti, abuti), correspondía única, exclusiva e ilimitadamente al Tlatoani; más bien ellas se referían a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad. (2)

Los tratadistas de Derecho agrario, que coinciden en la división de la propiedad de los mexicas; afirman que las tierras asignadas para el uso de los varios estamentos sociales se define cada uno, según la entidad a quien se le concedía y la función social que el goce de esa tierra comportaba. Las más representativas son las que a continuación se presentan:<sup>3</sup>

- 1.- Propiedad de las comunidades
  - a) Calpulliafis y
  - b) Altepetalllis.

---

<sup>1</sup>Margadant Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, México, 1980, Ed. Esfinge, 3a. edición, pág. 20.

<sup>2</sup> Mendieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario en México, México, 1981, Ed. Porrúa, 17a. edición.

<sup>3</sup> Sotomayor Garza Jesus G., El Nuevo Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1993, 1ª Edición, pags. 28-31

2.- Propiedad de los nobles

- a) Pillalis y
- b) Tecpillalis

3.- Propiedades públicas

- a) Tlatocalli
- b) Milchimallis
- c) Teotlalpan
- d) Yautiallis.

Para efectos de la exposición del tema, nos referiremos en primer término al Calpullallis o Calpulli, como el antecedente más antiguo de nuestro actual ejido, siendo coincidentes con el criterio de la Dra. Martha Chavez Padrón.<sup>4</sup>

Las características más importantes de esta figura son las siguientes:

- La titularidad residió en los integrantes del Callpulli.
- Se dividía en parcelas según el número de sus integrantes capacitados del barrio.
- Sus poseedores reciben el uso y disfrute por toda la vida y aún dejarla en herencia a sus sucesores pero no podían transmitirla bajo otra figura.
- Si desaparecía la familia, la parcela regresaba al Callpulli.
- El integrante de un Callpulli, podía llegar a ser titular de las tierras de otro Callpulli.
- Que el usufructuario lo mantuviera en producción.

Con base en lo anterior se considera que el Callpulli es el antecedente al ejido.

---

<sup>4</sup> Chavez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, México 1980, pag. 148

Por su parte el Lic. Raúl Lemus García, señala que el altepetlalli lo constituían las tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, no parceladas y trabajadas de manera colectiva por los integrantes del Callpulli y cuyos productos se destinaban a sufragar obras de servicio público e interés colectivo, pagos de tributos y en su caso formaban parte de un fondo común, semejante a una caja de comunidad.<sup>5</sup>

Las tierras de propiedad pública estaban dedicadas al sostenimiento del culto religioso, de las autoridades administrativas, gastos militares y al sostenimiento de los palacios reales. En todo caso su explotación, quedaba a cargo de los macehuales, quienes integraban el nivel social más bajo antes de los esclavos.<sup>6</sup>

Con lo anterior, queda de manifiesto el panorama bajo el cual se poseía la tierra por el pueblo mexicana, por la simple razón de ser miembro de un barrio.

### 1.1.2. EPOCA NOVOHISPANA (DE 1521 A 1821)

Con motivo de la conquista, surgió conflicto entre los países de España y Portugal, situación que la Santa Sede Católica Apostólica y Romana tuvo que fungir con la calidad de autoridad arbitral y en consecuencia se expidieron tres Bulas: la Inter Caetera o Examiniae Devotions Sinceritas del tres de mayo de mil cuatrocientos noventa y tres, la Inter Caetera del cuatro del mismo mes y año, y la Hodie Siquidem de la misma fecha que la última mencionada.

En vista de que las Bulas anteriormente mencionadas, denominadas Alejandrinas, presentaban incongruencia, porque dieron como base para trazar las cien leguas

---

<sup>5</sup> Lemus García Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, México 1985, 5ª edición.

<sup>66</sup> Rivera Marín de Iturbe Guadalupe, La Propiedad Territorial en México 1301-1810, México 1983, Editorial Siglo XXI, 1ª edición, pag 215.

hacia el occidente de las islas Azores y Cabo Verde, que no se encontraban dentro de la posición cercana que suponían las Bulas.

El siete de junio de mil quinientos noventa y cuatro, los Reyes de España y don Juan II de Portugal pactaron el tratado de Tordesillas, acordaron que la línea se trazara desde la masa occidental de las Islas del Cabo Verde, para beneficio de los portugueses.

El territorio conquistado; fundándose en las disposiciones eclesiásticas mencionadas, se integró al patrimonio de los Reyes de España, (ello se corrobora en la Ley del catorce de septiembre de mil quinientos diecinueve), con la condicionante de convertir al cristianismo a los pueblos aborígenes.<sup>7</sup>

Los primeros repartos de tierra se fundamentaron en las capitulaciones que los reyes de España celebraron con cada uno de los conquistadores.

De ahí surgió la figura de la encomienda constituida con clara influencia feudalista y del derecho castellano. En su contexto, de hecho tierras y hombres pasaban a formar parte del encomendero, quien quedaba convertido en amo de vidas y hacienda, señores de horca y cuchillo las en comento que tuvieron subsistencia a lo largo de los siglos XVI y XVII, resultando así las haciendas.<sup>8</sup>

Debido a los abusos cometidos y de las frecuentes denuncias, en 1544 los consejeros de Carlos V, acordaron Nuevas Leyes para las Indias; que prohibieron entre otras cosas la esclavitud, el trabajo involuntario y en general las encomiendas, lo que provocó la oposición por parte de los encomenderos, problema que se solventó mediante concesiones.

---

<sup>7</sup> Chavez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, México 1980, pag. 158

Así inició su labor el Consejo de Indias y se sintió la influencia del Rey, a través de diversas ordenanzas, provisiones y cédulas que normaban la vida en la Nueva España.

Después de varios intentos por su recopilación en 1680, se formó con la aprobación real, la Recopilación de las Leyes de Indias, integrada por 9 libros y 218 títulos, de ellos el que más nos interesa es el libro IV que se refiere al descubrimiento de nuevas zonas y establecimiento de nuevos centros de población, así como de normas de municipalización, etc.<sup>9</sup>

Los usos y costumbres de sociedades diferentes originaron nuevas formas de tenencia de la tierra con las siguientes particularidades:

Fundación de nuevos centros de población, reorganización de los ya existentes, creación de la propiedad privada para los españoles y limitada para los indígenas, conservación de la propiedad comunal, los mayorazgos, figura española afín al Tecpantlalli y además la acumulación de propiedades o capitales sobre éstas por parte de la iglesia, por lo que respecta a la figura Callpulli, ésta fue respetada aún y cuando su posesión se transmitió a aquellos que habían sido útiles en la conquista y en la guerra.

Respecto de las limitaciones de la propiedad de los indios, José Ma. Ots y Capdequí, señal que la tierra otorgada a los indios no podía enajenarse sin permiso de las autoridades. (10)

Con el transcurso de los años, la propiedad de la tierra fue considerada como símbolo de riqueza per se, dando origen a la propiedad civil irrestricta,

---

<sup>8</sup> De Ibarrola Antonio, Derecho Agrario, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México 1963, pag. 73.

<sup>9</sup> Idem. pag.202

<sup>10</sup> Chávez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, 10a. edición, Op. Cit. 193.

caracterizada por mayorazgos, las haciendas, las estancias ganaderas y los grandes latifundios.

Las haciendas constituyeron un producto típicamente novohispano, consistente en una unidad de producción con tendencias a la autarquía, generalmente en manos de los españoles o sus descendientes en donde la titularidad de un vasto dominio privado se adquiría comprándolas al Tesoro Real o bien por concesión.

Finalmente cabe mencionar que la propiedad en la Nueva España, tuvo como órgano regulador el llamado Derecho Indiano, con el sistema jurídico hispano y las costumbres indígenas como supletorios.

El problema agrario fue una de las causas fundamentales que orillaron a nuestros antepasados a promulgar y luchar por la independencia; también explica que Hidalgo y Morelos hayan sido precursores de la Reforma Agraria.<sup>(11)</sup>

Inicia aquella noche del 15 de septiembre de 1810 en la Parroquia de Dolores Hidalgo, Guanajuato. Dn. Jose Maria Morelos y Pavón, cura y Juez de Carrascuaro, en el cuartel de Aguacatillo, el 17 de noviembre de 1810, abolió la esclavitud y que los indios perciban rentas de sus tierras.<sup>12</sup>

Posteriormente, en lo que el propio Dn. Jose Ma. Morelos y Pavón, denominó el "Proyecto para la Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno", por primera vez se plantea una distribución de tierra para aquella clase que la venía trabajando en calidad de esclavo.

---

<sup>11</sup> Chávez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, S. A., México, 1991, 13a. edición.

<sup>12</sup> Favila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, edición del Centro de Estudios Históricos del Agranismo en México, 2ª edición, México 1990. pag. 55

En su séptima medida política, de ocho que la integraban, planteaba que aquellas haciendas cuyos terrenos de labor excedieran de dos leguas se inutilizaran y pasarán a beneficio de quienes ya hemos mencionado, declaración del 2 de noviembre de 1813, en Tlacosautlán, Jalisco.<sup>13</sup>

Para Dn Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América, expide el mandato del 5 de diciembre de 1810, donde ordena a los jueces, procedan a la recaudación de rentas vencidas y las enteren en la Caja Nacional y se devuelva a los naturales las tierras arrendadas.

Conclusión de esta etapa histórica es la firma del acta independentista del 28 de septiembre de 1821, y con ello una etapa histórica y de intentos para repartir equitativamente la tierra.

### 1.1.3. ÉPOCA INDEPENDIENTE Y LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES (DE 1823. A 1915).

Para el Dr. Ignacio Burgoa, es la Constitución de Apatzingan oficialmente expedida por el Congreso de Chilpancingo el 22 de octubre de 1814, con el nombre de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana; la primera constitución potencial, aunque no vigente de México.

Elo en cuanto que por su concepción pasa de un plano teórico a distintos aspectos orgánicos competenciales y funcionales de la estructura jurídico-política, para la formación de un estado, no con ello se confunda que esta Constitución creó el Estado mexicano aunque intentó instaurarlo, tendencia frustrada por los acontecimientos históricos políticos que surgieron durante la etapa independentista. Vale la pena su mención ya que tanto por quienes intervinieron

---

<sup>13</sup>cf. Favila Manuel, op. cit., pag. 68, 69.

en su redacción como por su esencia reflejaban ese sentimiento de suma desesperación con romper con lazos del antiguo Imperio.

La época independiente concluye a la entrada del ejército trigarante el 27 de septiembre de 1821; es la Constitución del 4 de octubre de 1824 denominada Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la que creó el Estado mexicano y la que también delimitó geográficamente el territorio Nacional del México Independiente lo que queda de manifiesto en su artículo 2º que dice: "Su territorio comprende el que fue virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitán general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan.

Integrada por 171 artículos, estuvo en vigor hasta 1835, ya que esta no podía ser revisada de modo que permaneció intacta hasta su abrogación.

En esas condiciones podemos establecer que la tenencia de la tierra se dividió básicamente en:

- a) latifundista,
- b) eclesiástica,
- c) indígena.

A la par de las Constituciones, se expidieron diversos proyectos normativos y legislaciones agrarias que nos permitimos mencionar por su importancia y trascendencia según su orden cronológico:

Decreto sobre Colonización del 4 de enero de 1823 expedido por Agustín de Iturbide.

Ley por la que se concedían facultades a los Estados para que dictaran leyes o reglamentos de colonización en su jurisdicción del 18 de agosto de 1824 dictada por el Supremo Poder Ejecutivo integrado por el Lic. J. Mariano Michelena, Don Miguel Domínguez y el General Vicente Guerrero.

Ley sobre colonización del 6 de abril de 1830.

Bases por las que los extranjeros podían adquirir propiedades rústicas y terrenos baldíos del 11 de marzo de 1842, expedida por don Antonio López de Santa Ana.

Ley Juárez de 1855 que terminó con los fueros militares y eclesiásticos.

Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, expedida por Ignacio Comonfort y el 30 de julio del mismo año se expide el Reglamento para dicha Ley.

Ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859 sobre bienes del clero.

Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863.

Ley Provisional Sobre Colonización del 31 de mayo de 1875.

Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883.

Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos expedida por Don Porfirio Díaz el 26 de marzo de 1894.

Decreto del 18 de diciembre de 1909 ordenaba continuar con el reparto de ejidos.

Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910.

Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911; la primera Ley Agraria del 6 de enero de 1915. (14)

#### 1.1.4. EL ARTICULO 27 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Derrotados Villa y Zapata y triunfantes Carranza y Obregón, se convocó a un congreso constituyente que tradujera las tendencias socio-revolucionarias en formas jurídicas y legales.

Carranza expidió en México, el 14 de septiembre de 1916, el Decreto reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe.

En su articulado el Decreto convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes. Los requisitos para ser diputado eran señalados por la Constitución de 57 para los del Congreso de la Unión, pero además no podrían serlo "los que hubieren ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista".

Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916.

Por lo que se refiere al artículo 27 que regulaba la propiedad de tierras y los derechos del poseedor, causó mayor desconuelo entre los constituyentes porque

---

<sup>14</sup> Reforma Agraria Integral 1982-1988 Consolidación del Reparto, México, 1988, Secretaría de la Reforma Agraria, primera edición.

sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857.

La experiencia adquirida con motivo del art. 123, fue aprovechada por el Ing. Rouaix para preparar una iniciativa en materia agraria anticipándose al dictamen de la comisión sobre el artículo 27.

El Lic. Andrés Molina Enríquez, que había escrito un libro sobre los problemas nacionales, fue llamado a Querétaro para encomendarle el estudio de la iniciativa. Su trabajo, que fue leído en la residencia de Rouaix el 14 de enero de 1917, decepcionó a los presentes, por ser más bien una tesis jurídica que un proyecto de artículo constitucional. En su lugar, lo diputados Rouaix, Macías y de los Ríos acompañados de los lics. Molina Enríquez y Lugo, con asistencia además de varios diputados que quisieron participar en las reuniones privadas, elaboraron apresuradamente la iniciativa del artículo 27, que fue presentada el 24 de enero al Congreso y tomada desde luego a la primera comisión de Constitución. "Después de un intenso trabajo la comisión dio forma a su dictamen y nueva redacción del artículo, que fue modificado en el orden de las cláusulas, aumentado con algunas ideas, ampliadas otras y suprimidos preceptos y detalles, pero substancialmente quedó nuestra obra", agrega el Ing. Rouaix. En realidad, la comisión había introducido novedades avanzadas en la iniciativa sobre la que dictaminaba.

El dictamen de la comisión fue presentado el 29 de enero al Congreso, que desde ese día se constituyó en sesión permanente a fin de alcanzar a concluir sus labores el 31 de enero, fecha fijada en la convocatoria.

Después de prolongada discusión, que sólo produjo modificaciones de poca monta, el dictamen fue aprobado a las tres y media de la mañana del 30 de enero, por unanimidad de 150 votos, con excepción de la fracción II, que fue aceptada por 88 votos contra 62.

En la mañana del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución. Por la tarde rindieron protesta de guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.<sup>15</sup>

Para la Dra. Chavez Padrón la creación del artículo 27 Constitucional de 1917 significa que:

"Fue necesario hacer todo un recorrido histórico del acontecer mexicano y un análisis conceptual del derecho de propiedad, para estar en condiciones de percibir la dimensión de los cambios jurídicos que trajo consigo la Revolución mexicana, principalmente en el concepto fundamental del derecho, como lo es el de la propiedad, el cual, como dijimos al iniciar este estudio, determina además una catalogación política de un país determinado . Estos señalamientos son tan importantes en 1917 como a finales del siglo XX, por que el sistema de propiedad con función social y el propio artículo 27 constitucional explican el régimen de economía mixta de nuestro país y la tutela que el Estado tiene de los recursos energéticos y de las industrias y productos alimenticios básicos".(cfr)<sup>16</sup>

Por su importancia y suma relevancia para nuestro trabajo, nos hemos permitido la transcripción del texto original de 1917, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**"Artículo 27º .-** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la

---

<sup>15</sup> Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, ed. Porrúa, México 1983, 12ª edición pag. 810, 815, 816.

<sup>16</sup> Chavez Padrón Martha y otros, La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, editorial Porrúa México 1985, 1ª edición, pag. 428.

Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes;

los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación los aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inician las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzando por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se

considerarán como parte integrante de la propiedad de terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de sus productos.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los

extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II.- Las asociaciones religiosas denominadas Iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; lo que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de propiedad de la Nación representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas cúriles, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, podrán adquirir, tener y administrar capitales impuesto sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún

caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso;

V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito

Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure, en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor hay sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación de valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones, y operaciones de deslinde, concesión, composición sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, y demás corporaciones de población, que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto no procediere, por vía

de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de donación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas el exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de éste procedimiento y por orden de los tribunales correspondiente, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación administración, remate o venta de las tierras, aguas de que se trate, y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

(a).- En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser

dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida.

(b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán expuestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

(c).- Si el propietario se negara a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

(d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés social no excederá del cinco por ciento anual.

(e).- El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

(f).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público."

Como ha quedado señalado en el texto transcrito se determina que la propiedad de tierras y aguas que se encontrasen comprendidas dentro de los límites de nuestro territorio nacional, corresponderían originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Es importante el puntualizar que el Constituyente utilizó la palabra Nación en lugar del término "Estado", que sería el más adecuado y, relega en consecuencia, a la propiedad privada que resulta ser así, una propiedad derivada o resultante.

Señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, modificándose con ello la Constitución de 1857, que ordenaba que la indemnización fuese "previa".

Se destacan conceptos que por sí mismos bastarían para elaborar un tratado de ellos; como lo son: modalidad, aprovechamiento, fraccionamiento de latifundios, pequeña propiedad, nuevos centros de población, derecho a dotación de tierras o aguas.

Se toca lo relativo a las propiedades de las asociaciones religiosas donde en forma tajante y clara no permite que las mismas puedan tener acceso a dicho beneficio.

Limitaciones a las sociedades mercantiles; al igual que para las asociaciones religiosas se da un tratamiento a los bancos e instituciones de crédito; se constituyen y fortalecen lo que conocemos como "comunidades"; establece la fracción séptima la propiedad de los Estados de la Federación, Municipios y Distrito Federal para cumplir y otorgar los servicios públicos a que están obligados. Asimismo se advierte que las acciones correspondientes a la Nación se ejercitan por vía procedimiento judicial durante el cual los tribunales

substanciadores tendrían la facultad de autorizar a las autoridades administrativas a la ocupación y aún remate de los bienes, sin que procediera en modo alguno la revocación de tales conductas, puesto que se está autorizando el remate de un bien y éste ya no podría ser nulificado, resulta que el propietario del bien ya no tendría ningún medio ordinario ni extraordinario de defensa.

Los incisos en que se contiene la forma y modos en que habrá de determinarse la pequeña propiedad, en cuanto que ésta sería una facultad otorgada al Congreso de la Unión, así como las legislaturas locales en sus respectivas jurisdicciones, lo cual implica que según el Estado variaría la extensión máxima que podría tener un sujeto en vía de propiedad particular; circunstancia ésta que no se respetó, pues como se verá más adelante los límites a la propiedad particular por adición quedaron contemplados dentro del propio texto constitucional, lo que restó posibilidades soberanas a las legislaturas locales, pues éstas tuvieron que respetar los lineamientos constitucionales por ser la Carta Magna, Ley Suprema en toda la República Mexicana.

#### 1.1.5. LA LEGISLACIÓN AGRARIA DESDE LA LEY DE EJIDOS DE 1920 A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

En este apartado comenzaremos con mencionar la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de vigencia de 11 meses, la derogó el decreto del 22 de noviembre de 1921, mismo que inició la técnica legislativa material, de acuerdo con la cual el Poder Legislativo autorizó al Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes que expide.

Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, éste estuvo vigente 5 años, hasta que lo derogó la Ley Bassols; última Ley que fue expedida el 28 de abril de 1927 y es conocida por ese nombre en razón al nombre de su proyectista el Lic. Narciso Bassols.

Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927; Ley que refundió en las Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, las Reformas y Adiciones a la misma contenidas en el Decreto de 17 de enero de 1929, expedida el 21 de marzo de 1929, esta Ley tuvo 139 artículos y un transitorio.

Decreto del 23 de diciembre de 1931, que prohibió el Amparo en Materia Agraria.

Decreto del 10 de enero de 1934, que reformó el artículo 27 Constitucional.

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo de 1934, que constó originalmente de 178 artículos y siete transitorios y fue el primer Código Agrario en nuestro país.

Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, constó de 334 artículos y seis transitorios y fue expedido por Lázaro Cárdenas.

Decreto que reformó el artículo 27 Constitucional del 30 de diciembre de 1946, se introduce el juicio de amparo en materia agraria; en esta reforma se adicionaron algunos artículos, entre otros es el momento en que aparece en una Ley Federal contemplando un impuesto de carácter local.

Código Agrario del 30 de diciembre de 1942, fue expedido por el general Manuel Ávila Camacho, constó originalmente de 362 artículos y cinco transitorios.

En cuanto a la Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971, constituida por 480 artículos dividida en 7 libros, vigente durante 20 años y aun en la actualidad tiene subsistencia en cuanto aquellos asuntos pendientes de su resolución, ya que en la misma se consignaban en su totalidad los procedimientos administrativos agrarios para la dotación, ampliación, creación y reconocimiento

de ejidos y comunidades así como la resolución de los conflictos que surgían; integra innovaciones para su tiempo, que tenían básicamente como fines la descentralización de los trámites de procedimientos agrarios en los propios estados de la República, por conducto de instancias como las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, Comisiones Agrarias Mixtas, Cuerpo Consultivo Agrario; así como de la organización económica de los ejidos y comunidades.

Para la Ley Federal de Reforma Agraria:

1.- La propiedad ejidal se constituía por Resolución presidencial con bienes susceptibles de afectación, esto es, todas aquellas fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, así como la propiedad de la Federación, de los Estados o de los Municipios los Terrenos Baldíos, Nacionales, y en general los terrenos rústicos de la Federación en consecuencia se derivan las figuras jurídicas que es necesaria su definición:

- Los Poblados peticionarios de tierra tienen que existir cuando menos con seis meses de anterioridad a la solicitud.
- Cuando menos veinte individuos.
- Y que exista tierra susceptible de afectación.

La capacidad que deben tener cada uno de los peticionarios de tierra son:

- Ser mexicano por nacimiento hombre o mujer, mayor de dieciséis años o de cualquier edad si tiene familia a su cargo.
- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento.
- Trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual.
- No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación.

- No poseer un capital en la industria, en el comercio o la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces del salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente.
- No haber sido condenado por sembrar, cultivar, o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.
- Que no haya sido reconocido como ejidatario en ninguna otra resolución de tierras.

Ahora la Pequeña Propiedad es aquella que se considera como inafectable para efectos ejidales:

- Que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera.
- Hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo de algodón .
- Hasta 300 cuando se exploten plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o arboles frutales.
- O a la superficie que no exceda de la necesaria para mantener a quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.
- Aquella que se posee por lo menos cinco años antes de la publicación o acuerdo de iniciación de procedimientos agrarios respectivos.

Se computarán por cada hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en términos áridos (en la actualidad se conserva íntegra esta clasificación).

A fin de no ser afectada la pequeña propiedad debía ser explotada de modo continuo pacífico, público y no podía permanecer sin explotación más de dos años consecutivos, a menos que existieran causas de fuerza mayor que lo impidieran transitoriamente en forma total o parcial.

Comúnmente los Procedimientos Agrarios por los que se podía constituir un ejido eran:

- Dotación
- Restitución
- Ampliación
- Creación de Nuevos Centros de Población

Para concretar la idea es necesario establecer a grosso modo el procedimiento que se seguía para el beneficio del otorgamiento de Bienes Ejidales:

- El núcleo de población interesado, por escrito presentado ante los gobernadores y con copia a la Comisión Agraria Mixta su solicitud.
- Dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud se mandaba a comprobar si el núcleo de población reunía los requisitos de procedencia.
- Se mandaba a publicar la solicitud en el periódico oficial del Estado y se turnaba el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días para que iniciara el expediente.
- Si el ejecutivo local no realizaba estos actos la Comisión Agraria Mixta, previa investigación del núcleo agrario iniciaba el expediente hacía la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, expedía los nombramientos del comité particular ejecutivo (órgano de representación del ejido).
- La publicación de la solicitud del acuerdo de iniciación del expediente surtía efectos de notificación para todos los propietarios.
- Una vez hecha la publicación la Comisión Agraria Mixta efectuaba dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación los siguientes trabajos:
  - Censo Agrario y recuento pecuario.
  - Levantamiento del plano de radio afectado.

Estos trabajos tenían la denominación de trabajos técnicos informativos.

La Comisión Agraria Mixta dictaminaba sobre la procedencia o improcedencia de la dotación en un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que quede integrado el expediente mismo que sería de la consideración del ejecutivo local y este dictaba su mandamiento en un plazo que no excediera de quince días.

Una vez publicado, el Ejecutivo Local ordenaba su ejecución y lo turnaba a la Secretaría de la Reforma Agraria, para su tramite.

Los propietarios o presuntos afectados podían ocurrir por escrito ante la Comisión Agraria Mixta, exponiendo lo que ha su derecho conviniera, durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que aquellas rendían su dictamen al Ejecutivo Local.

Si el mandamiento del Ejecutivo local concedía tierras, se convocaba a un representante de la Comisión Agraria Mixta, al Comité Particular Ejecutivo al núcleo de población beneficiado y a los propietarios afectados, para que concurrieran a la diligencia de posesión, misma que se practicaría dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de la expedición del mandamiento del Gobernador e invariablemente el deslinde de los terrenos que se entregarían en posesión.

A partir de la anterior diligencia se tenía al núcleo de población ejidal como legítimo poseedor de los bienes con que era beneficiado.

Una vez que recibía la Secretaría de la Reforma Agraria , el expediente que le enviaba el Delegado, lo revisaba, y en el plazo de 15 días lo turnaba al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno, emitía su dictamen en el plazo de 60 días.

De acuerdo al dictamen el Cuerpo Consultivo Agrario formulaba el proyecto de Resolución Presidencial que se elevaría a la consideración del Presidente de la República.

Las resoluciones presidenciales era necesario contuvieran:

- 1.- Los resultados y consideraciones en que se informe y funde.
- 2.- Los datos relativos a las propiedades afectables así como las inafectables y localizadas en un plano informativo.
- 3.- Debían precisarse con toda claridad las tierras que se concedían y la cantidad en que cada una de las fincas afectadas contribuía.
- 4.- Las unidades de Dotación que pudieran constituirse, las superficies para usos colectivos, la parcela escolar, la Unidad agrícola industrial para la mujer y zona de urbanización el hombre y número de beneficiados.

Así como de aquellos cuyos derechos debían quedar a salvo.

- 5.- Los planos conforme habrán de ejecutarse incluyendo los relativos a la urbanización y a la zona agrícola industrial de la mujer.

Las resoluciones presidenciales, los planos y lista de beneficiarios, eran enviados a la Delegación Agraria respectiva para su ejecución.

La ejecución de las Resoluciones Presidenciales comprendían:

La notificación a los afectados

A los beneficiarios

El acta de apeo y deslinde.

Y se tenían por ejecutadas al recibir los beneficiados las tierras y al firmar al acta de apeo y deslinde.

En todos los casos se levantaba plano de ejecución y en caso de no haber inconformidad debía tenerse por aprobado.

Como puede apreciarse al largo camino administrativo que tenía que recorrer un grupo de campesinos beneficiados para la adjudicación de tierras que le eran otorgadas mediante Resolución Presidencial, generó aun en nuestros días la incertidumbre en la tenencia de la tierra, aún y cuando se establecían en la derogada ley Federal de Reforma Agraria términos perentorios para cada una de las etapas, era muy difícil dentro de ese procedimiento administrativo, la no interposición de Juicios de Garantías ya que por flagrantes violaciones dentro del procedimiento o de la inconstitucionalidad de los artículos que establecen el mismo, generaban pugna entre los virtuales poseedores y pequeños propietarios, en consecuencia improductividad y no en pocos casos hasta el abandono en las tierras de labor, sin dejar también a un lado a otros ejidos que también pretendían las mismas superficies.

En otro orden de ideas según como lo establece la propia ley, en materia de contribuciones, los grupos beneficiados que estaban en posesión y no acabada su ejecución ante la incertidumbre muchos eran los que utilizaban las tierras de labor a penas para el sostenimiento de sus familias, por lo que la autoridad fiscal local, tenía otro camino más que el de no ejercer cobro o requerimiento alguno ante la indefinición en la posesión de las tierras en cuestión y la producción tan baja y no comercializada de los productos.

Antiguamente se consideraba que la naturaleza de estos bienes ejidales se definía con base en el carácter social y público que la Constitución reconoce a

esta materia. Los bienes ejidales, por tanto, resultaban ser inembargables, imprescriptibles, inalienables, e intransmisibles por otros medios que no eran los expresamente previstos en la ley, como la sucesión, permuta, fusión, en los casos expresamente autorizados por la ley.

Es conveniente hacer la aclaración que la somera descripción de la Ley Federal de Reforma Agraria solamente se constriñe a una breve reseña de ella ya que a lo largo de nuestro trabajo se estarán tocando temas que en la misma se consignan.

De igual modo es importante el resaltar el capítulo VI que se refiere al Régimen Fiscal de Ejidos y Comunidades del artículo 106 al 108, que a la letra señalaban:

"Art. 106.- El régimen fiscal de los ejidos se sujetará a las bases siguientes:

I.- Los Municipios, los Estados y la Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un **impuesto predial**;

II.- Entretanto se hacen los estudios para calcular la rentabilidad de las tierras ejidales, el impuesto predial se causará aplicando las tarifas que señalen las leyes fiscales sobre el valor fiscal de cada clase de tierras;

III.- Cualquiera que sea el procedimiento que se siga para fijar el impuesto, la cuota asignada por contribución a los ejidos no podrá exceder del 5% de la producción anual comercializada de los mismos. Este por ciento se calculará siempre teniendo en cuenta los precios rurales de la producción de que se trate;

IV.-. Mientras que duren las posesiones provisionales, los ejidos pagarán: en el primer año, cuando más el 25% de impuesto predial que les corresponda, y en los subsecuentes, el impuesto se les aumentará en un 10% cada año, hasta alcanzar la cuota total, o hasta que se ejecute la resolución presidencial. Desde la fecha de la ejecución de la resolución presidencial, los ejidos quedan obligados a pagar la cuota íntegra que les corresponda; pero no podrá exigirseles el pago de

las diferencias entre las cuotas parciales que legalmente se les hayan asignado durante la posesión provisional y el monto total de la contribución;

V.- La responsabilidad fiscal por todas las tierras ejidales corresponde al núcleo de población ejidal y obliga a todos los ejidatarios;

VI.- El impuesto predial será depositado por cada ejidatario en la Tesorería del Comisariado Ejidal, la que de inmediato concentrará el importe de dicho impuesto en la oficina fiscal más próxima que le corresponda;

VII.- En los ejidos que se explotan individualmente, el procedimiento económico coactivo sólo podrán ejercerlo las autoridades fiscales correspondientes y únicamente sobre la producción que pertenezca individualmente al ejidatario que no haya cubierto la cuota que le corresponda, y hasta el 25% de la producción anual de su unidad de dotación;

VII.- Si la explotación es colectiva, el procedimiento a que se refiere la fracción anterior se ejercitará por las mismas autoridades sobre el producto de la explotación integral del ejido y hasta por el 25% de la producción anual; y

IX.- No podrá gravarse en ningún caso la producción agrícola ejidal”.

“Art. 107.- Fuera de las obligaciones fiscales de que trata este capítulo, de las que contraigan los ejidatarios conforme a las leyes de crédito no se podrán exigir a los miembros de un ejido o comunidad ninguna otra prestación en numerario, ni en forma de contribución indirecta”.

“Art.108.- El régimen fiscal de lo bienes comunales se sujetará a los preceptos contenidos en este capítulo, en cuanto les sean aplicables”.

Como puede apreciarse, estos son los puntos torales de nuestro trabajo; por lo que, los comentarios que al respecto puedan verse se considera que deben hacerse después de conocer el tratamiento fiscal, que cada una las legislaturas

locales, da al ejido inclusive después de la reforma a nuestro artículo 27 constitucional.

En este momento, es necesario aclarar que se ha hecho una breve reseña histórica muy modesta; puesto que nuestro tema está encaminado a otros menesteres, pero hemos estimado conveniente resaltar aquello más importante que forjó y sentó las bases de nuestro Derecho Agrario.

## 1.2. LA PROPIEDAD.

Importante es el realizar la transcripción de algunas definiciones clásicas, de figuras jurídicas como lo son: Propiedad, copropiedad y posesión, ya que de su conocimiento nos permitirá el mejor entendimiento de lo que es el Ejido, ya que siendo coincidentes con la apreciación del Lic. Jesús G. Sotomayor Garza, en el sentido de que la definición al concepto ejido en realidad no ha sido hecha por la doctrina y menos aun por la legislación.

Es de aclarar, que no hemos pretendido ubicar al Ejido como una figura del Derecho Civil, de sobra sabiendo que se trata, pues de una figura y de las más representativas del Derecho Social, pero si en cambio estamos convencidos que la nueva legislación de la materia nos puede ser de suma utilidad.

El régimen constitucional de la propiedad dispone que el Estado tiene un derecho originario de propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el derecho de enajenarlas para constituir la propiedad privada.

Propiedad (del latín *propietas- atis*). Dominio pleno que se ejerce sobre una cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio. Es el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente

en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.<sup>17</sup>

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal, hace referencia en su artículo 830 a la propiedad en el sentido de que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Para el Maestro Rojina Villegas, los modos de adquisición de la propiedad son el contrato, Herencia, Prescripción, la Ley, Ocupación o apropiación, Accesión, Adjudicación.

Por razones obvias nos ocuparemos únicamente del que se refiere a la Ley; toda vez que la misma establece una situación jurídica abstracta, es decir que la norma es un cuadro o hipótesis

La norma legislativa es un cuadro o hipótesis general que prevé un conjunto de situaciones que vendrían a realizarse cuando se verifican un acto o hecho jurídico. La situación jurídica abstracta establecida en la ley, no produce con relación a determinada persona ningún efecto, sino que implica simplemente la posibilidad para el caso de que aplicada la norma, se realice con respecto a ciertas personas determinados efectos; y la norma se aplica por medio del acto o del hecho jurídico.

El acto o hecho jurídico vienen a originar, entonces, situaciones jurídicas concretas que ponen en movimiento a la Ley para aplicarla con respecto a determinada o determinadas personas.

---

<sup>17</sup> Márquez González José Antonio, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1989, pag 2598.

<sup>17</sup> Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1990, pag. 92, 93.

Las únicas dos limitaciones a la propiedad, son la utilidad e interés públicos.

### 1.2.1. COPROPIEDAD.

"Hay copropiedad cuando una cosa o un derecho patrimonial pertenecen proindiviso a dos o mas personas. Los copropietarios no tienen dominio sobre partes determinadas de la cosa, sino un derecho de propiedad sobre cada una de las partes de la cosa en cierta proporción, es decir, sobre parte alícuota".<sup>18</sup>

### 1.2.2. POSESIÓN,

Del latín: possessio-onis; del verbo possum, potes, posse, potui: poder; para otros autores del verbo sedere y del prefijo pos: sentarse con fuerza.

"Es un poder físico que se ejerce en forma directa y exclusiva sobre una cosa para su aprovechamiento total o parcial, o para su custodia como consecuencia del goce festivo de un derecho real o personal o de una situación contraria a derecho".<sup>19</sup>

Adquisición de la posesión: La posesión se adquiere normalmente cuando se reúnen en una sola persona el corpus y el animus. Este es el caso perfecto de la posesión. En los contratos traslativos de dominio, cuando hay entrega de la cosa el adquirente tiene el corpus por la entrega, y el animus por virtud de la traslación de la propiedad; tiene en consecuencia la posesión.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1990, pag 111.

<sup>19</sup> García Mendieta Carmen, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1981, Tercera edición, pag. 2465.

<sup>20</sup> Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1990, pag 215.

### 1.3. LA REFORMA DE 1992 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y LOS NUEVOS CONCEPTOS EN MATERIA AGRARIA.

#### 1.3.1. REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El día 7 de noviembre de 1991, el Ejecutivo Federal encabezado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, remitió al Congreso de la Unión la explicación de motivos para la reforma al artículo 27 Constitucional, que nos permitimos transcribir lo que a nuestra consideración es más significativo de la propuesta para la reforma, ya que el conocerlo es imprescindible para establecer un criterio que permita definir e inclusive establecer si la intención cumplió con su objetivo.

##### 1.3.1.1. EXPLICACION DE MOTIVOS.

#### *FUNDAMENTOS DE LA REFORMA*

*El campo es el ámbito de la Nación donde es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra Nación. México tiene más de 82 millones de habitantes. Cada año se suman casi dos millones de mexicanos más a nuestra población. En unos cuantos años, tenemos que ampliar nuestras capacidades para acoger a una nueva población adicional del tamaño de la que tenía todo nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad. También es experiencia de nuestra historia. Particularmente en los últimos tres años, la hemos vivido con*

*gran intensidad. De los cambios profundos hemos salidos fortalecidos en nuestra identidad, renovados en nuestra unidad, en nuestra soberanía y en su expresión política, en nuestro nacionalismo.*

*Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos, y cada uno, queremos que cambio se asocie con progreso. Aspiramos a un ingreso más elevado y mejor distribuido, a un piso social que garantice acceso a más y mejores servicios y satisfactores esenciales, a una nueva relación política democrática y madura, a un basamento ético y moral acorde con nuestra compleja realidad. Quienes menos tienen exigen con más vigor la transformación. El cambio adquiere, con ello, un sentido de justicia como su dirección principal. Es parte de nuestro nacionalismo.*

*La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país esta tomada; es nuestra. No sucede en el vacío ni el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el pasado como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias, de lo entrañable.*

*La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. No podemos acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinadas. Esta vinculado con fines superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. A esas formas que el*

*nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy, muchas, ya no lo son. Nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base en nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro.*

*El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y la creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.*

*Lo que hemos hecho en la historia y lo que hemos avanzado en estos tres años nos permite hoy dar nuevos pasos. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la Nación. La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente:*

## **2.- LAS NUEVAS REALIDADES DEMANDAN UNA REFORMA.**

*Desde el inicio de la gesta revolucionaria surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida de otros países en desarrollo. Pero en*

*México la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.*

*La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presentan estancamientos y deterioro técnico que se traduce en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencias ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrentan a un reto que no admite dilación.*

*La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocas alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social.*

*La inversión pública en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. Además, no es solamente un problema de magnitud; también lo es de eficacia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.*

*La realidad nos demuestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder a financiamientos, tecnología, y escalas de producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho. Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y, por eso, inducen a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.*

*Nuevos enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician depredación, desperdicio y pobreza entre quienes las practican. Los ricos y variados recursos de nuestro territorio: los bosques y selvas tropicales, los litorales con potencial acuícola, las zonas de recolección de plantas silvestres, los que tienen potencial turístico, los yacimientos de minerales no*

*sujetos a concesión, entre otros muchos, requieren de un nuevo planteamiento para ser fuentes productivas y de bienestar para sus poseedores.*

*Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no solo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras. Por eso reactivar el crecimiento sostenido a través de la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar pobreza y marginación.*

*El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica la incertidumbre cambiaria y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha permeado substancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reduce competitividad. La estabilización lograda en los últimos tres años sienta con firmeza las bases para que los cambios estructurales que se proponen en esta iniciativa permitan el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro.*

*En el medio rural se ha manifestado una exigencia para emprender una reforma a fondo del marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que impere más justicia y se pueda responder a las nuevas realidades económicas y sociales. Debemos reconocer realidades e introducir los cambios necesarios para darle viabilidad a nuestras potencialidades, para acceder a nuestros propios términos al proceso de transformación que el mundo vive. La visión y el talento de los constituyentes no ha dotado de una dirección precisa para propiciar cambio y crecimiento, procurar justicia y combatir pobreza. La*

*inmovilidad nos llevaría a un estado de inviabilidad e injusticia social. Debemos actualizar nuestra reforma agraria para incrementar la libertad y la autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia.*

### **3.- LA PROPUESTA DE LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**

*La dirección y el sentido de los cambios necesarios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los constituyentes al artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo: Esta norma establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público. Por eso, realizar los ajustes que demande la circunstancia nacional es cumplir con el espíritu del constituyente. Esta norma constitucional condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance. No solo representa un ideal vigente sino que ha tenido un efecto formidable en la configuración social de nuestro país. La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas es norma esencial de los mexicanos.*

*En el artículo 27, el constituyente de Querétaro estableció decisiones políticamente fundamentales, principios fundadores de la Institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra Nación. Por ello, se mantienen en el texto del artículo 27: la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas; primer párrafo, el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular, se ratifica y mantiene la decisión que da a la Nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafos tercero a séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción IV, parcialmente. Permanecen las*

*obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral, fracción XIX y XX.*

#### **OBJETIVOS DE LA REFORMA: JUSTICIA Y LIBERTAD.**

*Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; esto proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También, deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de los ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.*

#### **3.2 LINEAMIENTOS Y MODIFICACIONES**

*Dar certidumbre jurídica en el campo.*

*El fin del reparto agrario. La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no*

*varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.*

*Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La sociedad rural exige reconocera con vigor y urgencia. La Nación lo requiere para su desarrollo y modernización. Por eso, propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIV, y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. En estas disposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, este también termina.*

*Se propone que en la fracción XVII se mantenga, exclusivamente, el caso del fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de dos años; de no cumplirse, procederá la*

*venta mediante pública almoneda. De esta manera quedará establecido el régimen ordinario que resguarda los principios básicos y originales en materia agraria, prescindiendo de la regulación extraordinaria y transitoria que fue necesario prescribir para lograr el reparto masivo de tierras.*

*Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que le eleven su nivel de vida y el de su familia.*

*Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.*

*La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.*

*La justicia agraria. Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre*

ellos y las referentes a sus límites . Con ello se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

b) Capitalizar el campo.

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que traigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad pero, también, nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

La pequeña propiedad. La pequeña propiedad es consubstancial a la Reforma Agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso, esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancho individual.

Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos.

*Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.*

*Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierra agrícolamente aprovechables con respecto del total del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo extensiones que hoy son yermos o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.*

*Nuevas formas de asociación. La producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere de escalas adecuadas y formas de organización más grandes y especializadas. No podemos quedarnos atrás de esos procesos globales de los que formamos parte. Requerimos ajustes a nuestra agricultura para estimular su capitalización y, así superar el estancamiento. La desigualdad entre los productores rurales y otros sectores nos coloca en desventaja y nos hace vulnerables, mina la convivencia social y atenta contra el desarrollo de nuestra economía.*

*Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, productividad y el valor agregado. Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que estos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan*

*opciones para alcanzar la escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.*

*Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de los ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciara el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.*

#### *Carácter Integral de la Transformación en el Campo.*

*La reforma constitucional y, después, reglamentaria es un paso trascendente e indispensable. Pero, es necesaria, además, la participación de los gobiernos de los Estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del gobierno Federal en un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos, sus aspiraciones, su sentido práctico, su enorme voluntad. DE ahí, los recursos y los instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las organizaciones y su gestión, podrán reunirse con el mismo propósito. La intención es, sencillamente, más justicia: justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo*

*deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen en la reforma integral que merece y necesita el campo mexicano.*

Básicamente centramos nuestra atención en cuatro puntos, que a nuestra consideración fueron los cambios más significativos que revistió dicha Reforma; misma que para efectos de la exposición son los más representativos a saber:

a) La desaparición del otorgamiento de tierras ejidales por vía administrativa.

La consecuencia lógica de esta determinación es el hecho de que ante el insostenible círculo en que se había caído, frente a la demanda de tierra y el gran número de juicios de garantías que concedían el amparo y protección de la Justicia Federal, ya sea para la reposición de procedimientos, como la inexistencia de resoluciones presidenciales y de ejecuciones, traían aparejadas la inejecutabilidad de muchos procedimientos y la creciente inconformidad de los distintos protagonistas del Agro-Mexicano, ante ello se establece a nivel constitucional el reconocimiento de personalidad jurídica y patrimonio propios; así como también la posibilidad de asociarse con empresas privadas, así como el contratar créditos dando en garantía terrenos que les son adjudicados.

El problema aparentemente se resuelve con dejar de conceder tierras para beneficiar a ejidos, esto es dejar de existir el procedimiento administrativo de solicitud de tierras y se dejan las cosas como están; para que los conflictos que estén pendientes de su resolución se continúen bajo la determinación de la Secretaria de la Reforma Agraria, que por conducto de sus distintas unidades instrumentará lo necesario para poner las cosas en estado de resolución, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, mismo que en su momento, turnará al Tribunal Superior Agrario para su resolución en definitiva.

Y los que generen con posterioridad a la entrada en vigor de esta reforma serán del conocimiento del Tribunal Superior Agrario, por conducto de sus salas regionales su tramitación, hasta su resolución en definitiva.

En la actualidad podemos darnos cuenta que los conflictos que quedaron en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria, no fueron pocos y que han sido resueltos en ínfimo número; ya que entrañan no sólo problemas de carácter técnico-jurídico sino un profundo sentido social.

En esas condiciones optaron las autoridades de esa dependencia del Ejecutivo Federal por instrumentar programas de abatimiento al Rezago Agrario a fin de determinar aquello que era ejecutable ya sea parcial o totalmente, por existencia de amparos, por cambios de localización de tierras susceptibles de afectación, en fin cualquiera fuera su género se ejecutó lo que aparentemente no tiene problemas para la ello y en consecuencia aquello que no lo era; se declaró ineluctable emitiendo resoluciones administrativas que así lo establecían.

Pues bien así las cosas; se incremento el trabajo para la Oficialía Mayor de dicha Secretaría al establecer o mejor dicho aumentar las partidas presupuestarias, para el pago de predios que pudieran satisfacer, necesidades agrarias y que por virtud de los amparos interpuestos por los pequeños propietarios, bien asesorados por doctos en la materia ponían a disposición de las autoridades sus terrenos, con quienes en su momento celebrarán su respectivo contrato de compra-venta, único camino que se consideró más viable para resolver el agobiante rezago y suma cantidad de amparos ganados y prestos para la tramitación del incidente de inejecución respectivo.

b) La creación del órgano de Justicia Agraria, denominado Tribunal Superior Agrario.

La acción de los Tribunales Agrarios se ha centrado, como hemos mencionado en atender aquello que presente conflicto a la entrada en funciones de éstos, y pronunciarse respecto de aquello que la Secretaría de la Reforma Agraria ponga en estado de resolución, ya que fue criterio de estos el no recibir expedientes en los que existieran deficiencias técnico-jurídicas. Limitadas sus funciones, es por lo que en la actualidad seguimos observando que el rezago agrario pronto se acabará en voz del titular de la materia, pero la realidad es otra.

c) La asociación por parte de los ejidos o los ejidatarios quienes vengán explotando sus tierras en lo particular, pueden asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y hasta transmitir los derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población.

d) Reconoce nuestro máximo ordenamiento legal que existen latifundios, que bajo el nombre de extensiones con excedencias deben ser fraccionadas o bien enajenados y serán las legislaturas Federal y locales las que establezcan la normatividad para ello.

La reforma versó en las siguientes fracciones X, XI, XII, XIV y XVI se derogaron en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. Bajo el argumento de que el campo necesita revertir el minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra.

En la Fracción XVII, se mantiene el fraccionamiento de predios que excedan la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario en caso, a enajenar el excedente en un plazo de 2 años; de no cumplirse, procederá a la venta mediante pública almoneda.

Se Reforma la Fracción VII, con lo que se sustituyó el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución por conducto de los Tribunales Federales Agrarios.

La Reforma a la Fracción XV protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque en virtud de estas mejoras rebasen la extensión de la pequeña propiedad.

Las nuevas formas de asociación, permitió la participación de sociedades por acciones, e inclusive en los casos de la pequeña propiedad podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos pueden adoptar formas asociativas e incluso mercantiles, por ello es que las fracciones IV y VI eliminarán las prohibiciones a las sociedades mercantiles, así como también se suprime la fracción VI que prohibía genéricamente a las corporaciones civiles poseer, tener en propiedad o administraren bienes raíces.

Por lo que toca a la Fracción VII, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano y la tierra para las actividades productivas del ejido o comunidad en el ámbito parcelario.

Y por último, no se modificarán las fracciones I a III, y V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VIII y XVIII y la nulidad por división, fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantuvieron como antes, fracción XIX.

### 1.3.2. LA LEY AGRARIA.

Derivado de la reforma al artículo 27 constitucional obligado era el hecho de la modificación a su Ley reglamentaria por lo que en este punto y siguiendo la tónica que hemos establecido a lo largo de nuestra exposición, es por lo que nos

permitimos la transcripción de algunos de los puntos más importantes de la exposición de motivos de la Ley Agraria.

*Existe amplio consenso en que la situación del campo mexicano requiere de profundo cambios para recuperar una dinámica de crecimiento, que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecido por el Constituyente de 1917; por ello, el pasado 7 de noviembre remití al Constituyente Permanente una iniciativa para la reforma del artículo 27 constitucional.*

*Su objetivo es promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos, propiciando el establecimiento de formas asociativas estables y equitativas, y fortaleciendo y protegiendo al ejido y a la comunidad. Propusimos, en suma, abrir el espacio para la reforma de los propios campesinos con el apoyo y respaldo del Estado para actualizar y reafirmar el compromiso histórico, que permanece inalterable y vivo en su esencia pero debía ser dotado con los instrumentos adecuados para responder a la nueva y compleja realidad que hemos construido en 75 años.*

*El 14 de noviembre anunciamos "diez puntos para la libertad y justicia al campo mexicano", que establecían los compromisos concretos que desde el ámbito del Poder Ejecutivo apoyarán la reforma integral del campo mexicano. La acción precisa, se sumó a la propuesta legislativa para expresar con toda claridad la magnitud, profundidad y los alcances del cambio propuesta legislativa para expresar con toda claridad la magnitud, profundidad y los alcances del cambio propuesto para dar respuesta al reclamo nacional: transformar el campo mexicano, atendiendo a los legítimos intereses de los campesinos y de la sociedad nacional.*

*Con el máximo interés y respeto, recogimos las muchas respuestas que la propuesta generó. El debate en el Constituyente Permanente, profundo y plural, fue enriquecedor. Agregó nuevas dimensiones al análisis y aportó adiciones al texto propuesto. Culminó con la aprobación del que hoy es el texto del artículo 27 constitucional, la firme base sobre la que habrá de construirse el nuevo campo mexicano sobre los permanentes anhelos de justicia y libertad.*

*En múltiples foros recogimos las propuestas de los campesinos. Su voz fue escuchada y sus aportaciones cuidadosamente recogidas. El manifiesto del 1º de diciembre de 1991, firmado por 268 organizaciones, aportó vigorosas declaraciones y demandas precisas. Reuniones con las organizaciones campesinas y de la sociedad, sin distinción de origen y posición, fueron espacios de diálogo en que surgieron preocupaciones y propuestas. El 6 de enero de 1992, en el Puerto de Veracruz, más de dos mil delegados de organizaciones campesinas se expresaron con claridad y franqueza, por el cambio conducido por los propios campesinos, por su reforma. A través del debate y la participación, la propuesta se convirtió en un compromiso compartido. El consenso nacional por la transformación del campo fue ratificado de manera abrumadora. El nuevo texto constitucional es ahora mandato y programa que debe traducirse en instrumentos ágiles y sencillos para concretar las nuevas metas que nos proponemos alcanzar como nación.*

*El debate y el diálogo fueron incorporados en el proyecto de la Ley Agraria que hoy sometemos para reglamentar el artículo 27 constitucional en esa materia. El riguroso apego a lo aprobado por el Constituyente Permanente es principio esencial. La claridad y sencillez que exigieron los hombres del campo es norma en la presente iniciativa. La respuesta a las inquietudes y demandas campesinas expresadas está incluida cuando corresponde. La ley norma la acción y comportamiento de los productores rurales. A ellos debe estar dirigida sin merma*

*en el rigor y la técnica. Esas son las perspectivas de la presente iniciativa que establece los procedimientos para llevar a la práctica cotidiana la aspiración compartida por justicia y libertad, para hacer posible una reforma conducida por los campesinos.*

*Los campesinos demandan el cambio y la transformación para mejorar las condiciones de vida de sus familias. Quieren más y mejores oportunidades. La reforma responde a este reclamo con el ofrecimiento de múltiples opciones para la participación activa, al tiempo que protege y fortalece las características esenciales de ejidos y comunidades.*

#### *Justicia Agraria*

*El debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, presentada por el Ejecutivo a mi cargo y sometida a la consideración del Poder Legislativo. Una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo., el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal: la Procuraduría Agraria. No permitiremos que se engañe o se tome ventaja de la buena fe del campesino mexicano. En ese empeño, la Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias.*

*Uno de los objetivos centrales de la reforma del marco legislativo agrario ha sido la procuración de justicia en el campo. Resolver ancestrales conflictos limítrofes es tarea apremiante y una solicitud reiterada de los campesinos. Esta demanda no puede pasar inadvertida. Debemos instrumentar un aparato de justicia de gran alcance para resolver los conflictos en el campo mexicano, que generan*

*enfrentamiento y violencia entre los poblados y familias. Se promueve la instauración de tribunales agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al más lejano rincón de nuestro país es objetivo primordial de esta iniciativa de ley.*

*Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria. Debemos reglamentar sobre lo esencial para acercar la justicia al campesino. La certeza en el análisis que hagan los tribunales agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia agraria en el campo mexicano.*

Es sumamente abundante la cantidad de modificaciones que sufrió la derogada Ley Federal de Reforma Agraria

Al decir que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, les da la opción para adoptar la forma de explotación que más les convenga, ya sea individual o colectiva, para asociarse en la forma que mejor les convenga, y en general podemos decir que el cambio eminentemente de beneficio económico.

Beneficio que podemos afirmar que no todos gozan de él ya que como lo hemos mencionado el problema latente queda para aquellos que todavía no han concluido con la tramitación de sus expedientes de solicitud de tierras.

En lo que respecta al punto total de nuestro trabajo se omitió por completo la mención de las contribuciones que corresponde pagar a los ejidos.

Conviene en estas condiciones la transcripción de algunas tesis jurisprudenciales a efecto de conocer los criterios bajo los que se sustentaba la aplicación de contribuciones a los ejidos, contemplado en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria:

Instancia : Pleno  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Época : 7A  
Volumen : 48  
Parte : Primera  
Página : 34

**AGRARIO. FACULTAD LEGISLATIVA  
PRIVATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN  
MATERIA, INCLUSIVE EN EL ASPECTO  
FISCAL. (DECRETO NUMERO 150, DE 3 DE  
ENERO DE 1964, DEL ESTADO DE  
GUANAJUATO).**

"Tanto el Código Agrario anterior como la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentan las fracciones VII a XVI del artículo 27 constitucional, consagran un régimen tutelar a los núcleos de población ejidal y comunal. ahora bien, el Congreso de la Unión ha establecido en el artículo 196, fracción Y, del Código Agrario que los municipios, los estados y las misma Federación, no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial y en la fracción III, del precepto citado se ordena que la cuota 5% de la producción anual de los mismos. Fuera de las obligaciones fiscales a que se refiere el artículo 196 y de las que expresamente autoriza el Código Agrario, en el artículo 197 del ordenamiento último citado categóricamente dispone que... no se podrá exigir a los miembros de una comunidad ejidal ninguna otra prestación en numerario... el Congreso y el Gobernador del Estado de Guanajuato, expedieron y promulgaron, respectivamente, el Decreto número 150 de fecha tres de enero del mil novecientos sesenta y cuatro cuyos artículos cuarto y quinto disponen: "Artículo Cuarto. Se crea un impuesto adicional para la construcción de la red de caminos vecinales de León, Gto., por una sólo vez, pagadero por bimestres durante cuatro años, a razón de \$20.00 por hectárea de riego; \$8.00 por hectárea de temporal; y \$2.00 por hectárea de agostadero o

cerril". "Artículo Quinto. son sujetos del impuesto, que se crea, los propietarios de los predios rústicos y comunidades ejidales del Municipio de León, Gto". Según se desprende de los preceptos transcritos, si bien se crea un tributo de carácter real, la misma característica del impuesto predial, no se trata de un impuesto predial; el legislador se limita a denominarlo "impuesto adicional" sin decir a qué es adicional. Sin embargo, un análisis del Decreto número 150 permite llegar a la conclusión de que es exacción tributaria de las que la doctrina llama "contribución especial", "contribución de mejoras o mejoría", "tributo especial", "contributo" u "obtención", según el autor que se consulte y que puede definirse como gravamen, establecido por la Ley para todas aquellas personas que se beneficien de manera especial con el desarrollo de una función pública administrativa, la que a su vez reporta un beneficio selectivo. Para quienes limiten este tributo al de obras, como específicamente el establecido en el Decreto número 150, este gravamen es la compensación pagada con carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporcional también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles. En estas condiciones, dicho Decreto 150 resulta violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y en consecuencia, debe otorgarse el amparo y protección de la justicia federal al quejoso."

**PRECEDENTES:**

Amparo en revisión 8955/65. J. Jesús Soto Juache y coags. 5 de diciembre de 1972. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruiz.

Instancia : Pleno

Fuente : Semanario Judicial de la Federación

Época : 7A

Volumen : 48

Parte : Primera

Página : 13

**AGRARIO. FACULTAD LEGISLATIVA PRIVATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA MATERIA, INCLUSIVE EN EL ASPECTO FISCAL. (DECRETO NUMERO 150 DE 3 DE ENERO DE 1964, DEL ESTADO DE GUANAJUATO).**

“El análisis de las diversas fracciones del artículo 27 constitucional, sobre todo de la XI, lleva a la conclusión de que es facultad privativa del Congreso de la Unión legislar exclusivamente en lo concerniente a la materia agraria y esta facultad de que goza el Congreso de la Unión en materia agraria encuentra su complemento en la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, que atribuye al Poder Legislativo la posibilidad de expedir todas las leyes necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión. Dentro de este orden de ideas, debe convenirse que la facultad de legislar en materia agraria forzosamente trae aparejada la facultad implícita de poder determinar el régimen fiscal a que estarán sujetos los núcleos de población ejidal o comunal; y ello es así porque la resolución del problema agrario está sujeto a múltiples aspectos; no solamente el de que cuenten los campesinos con las tierras, bosques y aguas necesarias para satisfacer sus problemas de subsistencia, sino también el de que el producto que obtengan de las tierras no se vea mermado por medio de impuestos estatales o municipales establecidos sin límite. Por este motivo, aunque no existe precepto constitucional expreso que determine que sólo el Congreso de la Unión puede legislar sobre el régimen fiscal a que puedan estar sujetos los núcleos de población ejidal o comunal, la facultad explícita para legislar en la materia agraria, lleva acompañada implícitamente la potestad de determinar cuáles son los tributos federales o locales, que se les pueden imponer en estas condiciones, si el Código Agrario

( y ahora la Ley Federal de Reforma Agraria) establece que los Municipios, los Estados y la misma Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial; y en el Decreto 150 de 3 de enero de 1964, del Estado de Guanajuato, se establece un gravamen que no es el predial, sino "adicional" para la construcción de caminos vecinales señalando como sujetos pasivos a los núcleos ejidales, luego entonces dicho Decreto 150 resulta violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal."

Como podemos notar el máximo órgano judicial de la nación consideraba:

1. Que era facultad exclusiva del Congreso de la Unión el establecimiento de contribuciones en materia agraria.
2. Declaró inconstitucional, a quienes así lo solicitarán, la aplicación de cualquier contribución fuera del impuesto predial y del monto que la Ley Federal de Reforma Agraria establecía.
3. No dejó clara si era una exención de impuestos los artículos 106, 107, y 108 de la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria o una causación de impuestos privilegiada.

Era natural que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciera que era facultad del Congreso de la Unión el legislar no sólo en cuestiones fiscales de materia agraria, sino en todo aquello que giraba en torno de esta materia.

Actualmente se encuentra derogada la fracción XI del artículo 27° constitucional, que en consecuencia deja al arbitrio de las legislaciones locales la imposición de

contribuciones a los Ejidos y comunidades, como también así lo establece el artículo 115 Fr. IV inciso a).

Reservamos la exposición de la causación del impuesto predial, en cada uno de los Estados de la Federación, ya que se trata de un aspecto de suma trascendencia para nuestro trabajo, dada su extensión y comentarios que deseamos verter.

El 7 de febrero remitió el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión la explicación de motivos para la expedición de la Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional, misma que se fundó en los siguientes aspectos:

- 1.- El Ejido y los Ejidatarios.
- 2.- Protección a las tierras Ejidales y Comunales.
- 3.- La Pequeña Propiedad.
- 4.- Nuevas alternativas en la organización para la producción.
- 5.- Justicia Agraria.

La Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, constituida por los títulos a saber:

- 1.- Disposiciones preliminares.
- 2.- Del desarrollo y fomento agropecuario.
- 3.- De los Ejidos y Comunidades.
- 4.- De las Sociedades Rurales.
- 5.- De la pequeña propiedad individual de tierras ganaderas, agrícolas y forestales.
- 6.- De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.
- 7.- De la procuración agraria.

- 8.- Del Registro Agrario Nacional.
- 9.- De los terrenos baldíos y nacionales.
- 10.- De la Justicia Agraria.

### 1.3.3. EL EJIDO.

#### 1.3.3.1. CONCEPTO.

Ante los cambios tanto constitucionales como de su ley reglamentaria, los estudiosos de la materia se han avocado a la tarea de definir a la propiedad de carácter ejidal, nosotros hemos optado por invocar al Lic. Isaías Rivera Rodríguez quien nos comenta: "El ejido es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto al aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes, mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que cultiva".<sup>21</sup>

#### 1.3.3.2. REGIMEN DE PROPIEDAD EJIDAL

Este régimen de propiedad cuenta con varios principios importantes y novedosos. De conformidad con la Ley Agraria se divide según su destino, en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas (artículo 44).

---

<sup>21</sup> Rivera Rodríguez Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, México 1996, 1ª edición, pp. 138

La nueva Ley, impone que es atribución de la asamblea el determinar el destino de las tierras no parceladas formalmente, ya sea para asentamiento humano, uso común o parcelamiento, de donde se desprende que en primer lugar, se debe respetar el parcelamiento formal o de derecho, y después proceder a destinar la tierra restante, ya sea para crear más parcelas, reconocer las existentes de hecho, crear o ampliar el asentamiento humano o simplemente dejarlas de uso común (artículo 56).

Al entrar en vigor la Ley Agraria y con ella la facultad de la asamblea para determinar el destino de las tierras de propiedad ejidal, se nos presentan tres hipótesis: primero, el de los ejidos ya constituidos que cuenten con tierras no dedicadas al cultivo, consideradas de uso común; segundo, el de los ejidos ya constituidos que recibirán tierras por resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar (ampliaciones) o mediante su compra por intervención del gobierno o por la aportación directa de los ejidatarios, en cuyo caso se incorporarán al régimen ejidal; y tercero, el de aquellos ejidos que se constituyan al amparo de la nueva ley, de manera voluntaria, en cuyo caso desde el momento, y con el proyecto del reglamento interior, se regulará el destino de las tierras.

De cualquier forma, la Secretaría de la Reforma Agraria, por conducto del Registro Agrario Nacional, publicó en el Diario Oficial de la Federación del 26 de septiembre de 1992 las normas Técnicas para la delimitación de las tierras al interior del Ejido con el fin de que la asamblea de ejidatarios cuente con los elementos tecnológicos necesarios para llevar a cabo dicha delimitación interior.

#### 1.3.3.2.1. Tierras para el asentamiento humano.

De acuerdo con la Ley Agraria, estas son las tierras necesarias para el desarrollo de vida comunitaria del ejido, compuestas por los terrenos en donde se ubique la zona de urbanización y su fundo legal (artículo 63). Sin embargo, del texto mismo

se desprende que también pertenecen al asentamiento humano las áreas de reserva para el crecimiento de la zona de urbanización (artículo 66), las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad (artículo 67) y los solares (artículo 68). Igualmente, consideradas como anexos, se encuentran la parcela escolar (artículo 70), la unidad agrícola industrial para la mujer (artículo 71) y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud (artículo 72).

#### 1.3.3.2.2. Tierras de uso común.

Son aquellas que la asamblea no ha reservado para la asignación de parcelas ni el asentamiento humano y cuyo aprovechamiento se destina al sustento de la vida comunitaria del ejido (artículo 73). Los bosques y las selvas tropicales se mantendrán invariablemente dentro de este régimen, por lo que cualquier asignación parcelaria en ellos es nula de pleno derecho (artículo 59).

Estas tierras son inalienables, imprescriptibles, salvo decisión contraria de la asamblea. En este caso se podrá proceder a su parcelamiento, reconocer o regularizar su tenencia, destinarlas al asentamiento humano (artículo 56), aportarlas a sociedades civiles y mercantiles (artículo 75) o acordarles otro destino y régimen de explotación (artículo 23 fracción X).

#### 1.3.3.2.3. Tierras parceladas.

Se constituyen por todas aquellas tierras que están formalmente parceladas en favor de los ejidatarios. En otras palabras, son las superficies definidas que han sido adjudicadas en forma individual o colectiva (copropiedad) a miembros del núcleo de población, a quienes les pertenece el derecho de su aprovechamiento, uso y usufructo, e incluso el de disposición, si más limitaciones que las que marca la ley. Estos derechos se amparan con el certificado correspondiente o, en su caso, con la resolución del tribunal agrario (artículos 76, 77 y 78).

El parcelamiento puede ser formal o económico. El primero es aquel que se basa en el derecho, por medio de una resolución agraria administrativa, resolución jurisdiccional (juicio agrario ante el tribunal correspondiente) o resolución de asamblea (artículo 3 R). En este último caso, la resolución deberá someterse al procedimiento y formalidades estipuladas en el capítulo correspondiente del reglamento de la ley (artículos 29 al 40 R.). Por su parte, el parcelamiento económico es el que realiza de hecho, sin mediar ninguna de las resoluciones mencionadas y que sólo puede realizarse sobre tierras que no estén formalmente parceladas, siempre que no se trate de tierras donde se ubica el poblado o que hayan sido expresamente destinadas por la asamblea para el asentamiento humano.

#### 1.3.3.2.4. Terminación del régimen ejidal.

Es competencia de la asamblea resolver sobre la terminación del régimen ejidal, para lo cual el núcleo de población deberá solicitar a la Procuraduría Agraria el dictamen que determine la inexistencia de las condiciones para su permanencia (artículo 23, fracción XII). Luego de ello, el acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el de mayor circulación local (artículo 29), y por supuesto, inscribirse en el Registro Agrario Nacional. Al efecto de la terminación del régimen de propiedad ejidal consta de dos aspectos: la liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido y la asignación en pleno dominio de las tierras ejidales a los integrantes del núcleo hasta llegar al límite de la pequeña propiedad individual. Deben exceptuarse las tierras excedentes a dicho límite, las del asentamiento humano y los bosques y selvas tropicales.

Como causas para solicitar la terminación del régimen de podrían mencionarse, entre otras: la división del ejido, que las tierras ejidales puedan beneficiarse con el

desarrollo urbano, que la expropiación total o parcial de las tierras hicieran incosteable la explotación o el abandono del ejido.

### 1.3.3.3. LOS DERECHOS EJIDALES.

#### La libertad para contratar y asociarse.

Actualmente los ejidos, tratándose de tierras de uso común, los ejidatarios, cuando se trate de sus parcelas, celebren cualquier tipo de contrato o asociación para su aprovechamiento. Como única limitación a esta libertad se establece que la duración máxima de los contratos y asociaciones será de treinta años o menos, de acuerdo con el proyecto o fin de que se trate. Sin embargo, esta limitante es superable porque se autoriza la prórroga del plazo de duración (artículo 45).

#### Cesión de derechos parcelarios y de uso común

El ejidatario, puede celebrar cualquier contrato (de arrendamiento, aparcería, mediería, comodato o asociación con terceros, ejidatarios o no) sobre el aprovechamiento de su parcela, sin necesidad de pedir autorización alguna a los órganos internos (comisariado ejidal, consejo de vigilancia y asamblea general) o autoridades oficiales (Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria o Tribunales Agrarios)(artículo 79). Solo deberá respetar el plazo máximo o adecuar éste al proyecto.

#### Otorgamiento del usufructo en garantía.

Tanto el núcleo de población como los ejidatarios podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las parcelas, respectivamente ya sea en favor de instituciones crédito o de los terceros con quienes tengan relaciones de asociación o comerciales (artículo 46). Esto significa que los ejidos y ejidatarios involucrados en la celebración de un contrato o asociación para la explotación de

terrenos de uso común o parcelas, podrán pactar obligaciones a su cargo, tales como la aportación de mano de obra, de determinados insumos, el pago de créditos u otros en favor de terceros o instituciones crediticias, otorgando como garantía del cumplimiento los derechos de usufructo en favor de los acreedores.

Dicha garantía requiere de dos requisitos específicos para su validez: que se constituya ante fedatario público y se inscriba en el Registro Agrario Nacional. Además, solo son competentes en esta materia el notario y el corredor públicos, según sea el caso, por lo que no puede participar otro tipo de fedatario. Respecto del requisito de inscripción ante el Registro Agrario Nacional, es entendible por éste el medio idóneo para conocer la situación jurídica en que se encuentra la propiedad social, lo que se traduce en la necesidad de que todo particular o institución crediticia deba exigir en forma previa a la constitución de la garantía la constancia de libre gravamen del usufructo de la parcela o de las tierras de uso común.

#### La extensión de la propiedad ejidal individual y sus sanciones

En el mismo ejido, ningún ejidatario puede ser propietario de derechos parcelarios con extensión superior al 5% de la superficie total del núcleo de población ni superar el equivalente a los límites de la pequeña propiedad. Para estos efectos se acumulará la propiedad ejidal y la privada (artículo 47).

El texto del dispositivo legal permite tácitamente la incorporación al ejido de los pequeños propietarios mediante la adquisición de derechos parcelarios, con lo cual obtienen el carácter de ejidatarios. Solo deben cuidar que las superficies acumuladas entre una y otra no rebasen los límites indicados. En cierta medida, podemos afirmar que esta disposición equipara a ejidatarios y pequeños propietarios en cuanto su condición de propietarios rurales.

### Prescripción adquisitiva

Esta adquisición es por medio de la posesión a título de ejidatario, pacífica, continua y pública, por un período de 5 años si es de buena fe y de 10 si es de mala fe (artículo 48), al cabo de los cuales el poseedor obtendrá los derechos sobre la parcela y su calidad de ejidatario. Se exceptúan las tierras de asentamientos, por lo cual se entiende que no procede la prescripción.

Para que opere la prescripción adquisitiva, el planteamiento deberá hacerse ante el tribunal agrario, ya sea por la vía de la Jurisdicción Voluntaria en el caso de no existir conflicto, o mediante juicio agrario en el caso de haberlo, a fin de que una vez desahogado, se dicte la resolución que se inscribirá en el Registro Agrario Nacional para que se expida el certificado correspondiente.

### Derecho a la restitución de bienes.

Se ratifica el principio de que tanto los ejidos como las comunidades tienen derecho a que se les restituyan las tierras o aguas que les hayan sido o les sean quitadas ilegalmente, promoviendo el trámite correspondiente ante el tribunal agrario, ya sea por sí mismos o por conducto de la Procuraduría Agraria (artículo 49). Esta restitución puede intentarse sobre bienes ejidales o comunales, razón por la cual no es exclusiva de las comunidades indígenas para los casos de los despojos sufridos en violación a la Ley de desamortización de Bienes de 1856 o a partir de 1876, en ambos casos, el procedimiento se sujetará a los mismos términos que la ley prevé.

### Copropiedad de derechos parcelarios.

El artículo 56 fracción II de Ley Agraria prevé la figura de la titularidad colectiva de una parcela, es decir, que se asigne una unidad parcelaria a un grupo de

ejidatarios, lo cual constituye una forma de copropiedad agraria sujeta a las disposiciones del reglamento interno del ejido, de la asamblea o de lo acordado por los cotitulares. En caso de no existir estas, se entenderá que la asignación es por partes iguales y se aplicarán las reglas para la copropiedad en materia civil federal (artículo 62).

#### Fondo de garantía crediticia y fideicomiso de riesgo compartido.

Los núcleos de población y los ejidatarios tienen la posibilidad de crear su propio fondo de garantía para hacer frente a las obligaciones crediticias dictados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El fondo de garantía permite a los propietarios sociales, individuales o colectivos, obtener créditos en forma más fácil y expedita, puesto que dicho fondo tienen como fin garantizar esas obligaciones. El fideicomiso de riesgo compartido vigente, limitado a los productores que no superen las diez hectáreas de riego o equivalentes, sólo cubre los faltantes de productos básicos y aporta lo necesario para incrementar la productividad de la tierra, fines por demás ambiguos.

#### 1.3.3.4. SUJETOS CON DERECHOS EJIDALES.

Para poder hablar de la conjunción de estos dos elementos que son tanto los sujetos (ejidatarios), como de los derechos que se tienen por tener esa calidad conviene precisar que los derechos agrarios, son aquellos cuyo ejercicio corresponde a los ejidatarios, que son los hombres y mujeres titulares de derechos agrarios (art.12). Estos derechos son básicamente los siguientes: a) uso y disfrute de su parcela, e incluso su disposición, b) uso y disfrute de las tierras de aprovechamiento común y su disposición en los términos de ley, c) el de la sucesión; d) participar en la asamblea (art.22); e) votar y ser votado (arts. 37 y 38), f) recibir certificado parcelario y de derechos sobre tierras de uso común, g)

aquellos que el reglamento interno otorgue, h) en caso de que sea posible, recibir gratuitamente un solar en la zona urbana (artículo 68).

Los bienes materia de los derechos agrarios, son tanto la parcela y las tierras de uso común (cuando estas existan).

La calidad de ejidatario se acredita con el certificado parcelario o el de derechos comunes (artículo 56, frac. III), o con la sentencia del tribunal agrario (artículo 17), de lo que se desprende que no será suficiente el acuerdo de asamblea.

La pérdida de la calidad de ejidatario, ocurre por cesión legal de los derechos parcelarios y comunes (tierras de uso común), por renuncia a esos derechos, por prescripción negativa (artículo 20) y por sentencia del tribunal agrario competente, ahora bien, puede ocurrir que exista una cesión de derechos sobre las tierras de uso común y no de la parcela, con lo cual no se pierde la calidad de ejidatario; finalmente como lo comenta el lic. Isaías Rivera Rodríguez .el caso no previsto por la ley en el que ocurra una cesión de derechos de la parcela y no de las de uso común; a su criterio en el que estamos de conformidad, tampoco debe significar una pérdida del carácter de ejidatario<sup>22</sup>.

#### 1.3.4. LA PEQUEÑA PROPIEDAD INDIVIDUAL

##### Pequeña Propiedad agrícola

Es aquella constituida por suelos utilizados para el cultivo de vegetales (artículo 116 frac. I), cuya superficie de riego, humedad o equivalente no exceda de 150 hectáreas para el cultivo de algodón, de 300 hectáreas para los llamados cultivos especiales, como son el plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma,

---

<sup>22</sup> Rodríguez Rivera Isaías, El nuevo derecho Agrario Mexicano, editorial McGraw Hill, México 1996, pag. 134

vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o arboles frutales, y 100 hectáreas de riego para los cultivos distintos a los señalados anteriormente (artículo 117).

Se sigue conservando la tabla de equivalencias referida a la calidad de riego o humedad, computando una hectárea de estas por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero de mala calidad.

Se consideran agrícolas las tierras rústicas que no estén dedicadas a alguna otra actividad económica; básicamente, toda tierra es agrícola a menos que su uso y usufructo indique lo contrario.

#### Pequeña propiedad agrícola ganadera

esta constituida por los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea esta natural o inducida (artículo 116, II). Su extensión se sujetará a los coeficientes de agostadero ponderados en la región de que se trate, *suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.*

#### Pequeña propiedad forestal

Se integra con los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas (artículo 116, III) de cualquier clase, cuya extensión no exceda las 800 hectáreas (artículo 119).

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **LAS CONTRIBUCIONES**

#### **2.1. CONCEPTO DE CONTRIBUCIONES.**

Previamente al señalamiento del concepto de la contribución y su análisis, instituciones que constituyen el tema medular del presente capítulo, consideramos necesario hacer referencia aún cuando sea de forma somera a la actividad financiera y al concepto ingresos del Estado, en razón de que como es bien sabido la contribución es uno de los ingresos del propio Estado.

La actividad financiera del Estado de acuerdo con lo que señala Sainz de Bujanda la define como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse de los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines" cfr<sup>23</sup>

Dicha actividad se desarrolla en tres momentos: 1) la obtención de ingresos, 2) Gestión o manejo de los ingresos y 3) la distribución o asignación de los recursos de que se allega el Estado para cumplir con sus fines.

---

<sup>23</sup> Sainz de Bujanda, Fernando. Hacienda Pública, Derecho Financiero y Derecho Tributario en "Hacienda y Derecho", Tomo I, Madrid, 1962, p. 89.

En ese mismo sentido nos dice Héctor B. Villegas que: "el estado es el único y exclusivo sujeto de la actividad financiera, concibiendo el término "Estado" en sentido lato y comprensivo, por tanto, del ente central (Nación) y de los entes federados (Provincias), así como de los Municipios".<sup>24</sup>

Esa actividad, involucra aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales.

Si la actividad Financiera del Estado comprende desde la obtención del ingreso por parte del Estado, hasta su asignación al gasto público, consideramos necesario establecer el concepto de Derecho Financiero.

Fernando Sainz de Bujanda define el Derecho Financiero como... "la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos".<sup>25</sup>

Para Carlos Giuliani Fonrouge es... "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que la ejercen, medios en que se exterioriza y contenido de las relaciones que genera".<sup>26</sup>

Vale la pena mencionar el concepto de Derecho Financiero que ofrece Gian Antonio Micheli quien sostiene que es " el estudio de las normas jurídicas que disciplinan los ingresos del Estado y de los demás entes públicos, la administración del dinero recaudado y las formas jurídicas de los gastos, constituye el objeto de una rama especial del Derecho Público que suele denominar Derecho Financiero".<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Villegas B., Héctor. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Ediciones de Palma, 5ª Edición. Buenos Aires, 1993, p. 9.

<sup>25</sup> Op. cit. pág. 33.

<sup>26</sup> Fonrouge Giuliani, Derecho Financiero, Tomo I, Editorial Depalma, Tercera edición, Buenos Aires 1977, pag. 3

<sup>27</sup> Micheli Gian Antonio, Curso de Derecho Tributario, Editorial de Derecho Financiero, Madrid 1975, pag. 74

El Derecho Financiero tiene un conjunto de fuentes que son la ley, el decreto-ley, el reglamento, la circular, la jurisprudencia, los tratados internacionales y los principios generales del derecho.<sup>28</sup>

La ley, es el acto emanado del Poder Legislativo (aspecto formal), que crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales (aspecto material), la ley es la fuente más importante o preponderante en el Derecho Financiero y particularmente en el tributario.<sup>29</sup>

El decreto-ley se produce cuando la Constitución autoriza al Poder Ejecutivo para expedir leyes sin necesidad de una delegación del Congreso; en estos casos, el origen, de la autorización se encuentra directamente en la Constitución. En México se exige que el Ejecutivo de cuenta al Congreso del ejercicio de esta facultad.<sup>30</sup>

Un caso previsto en la Constitución Federal esta representado por las "disposiciones generales" que puede expedir el Consejo de Salubridad General en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país y de las medidas que haya puesto en vigor contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degenera la raza. (artículo 73, XVI constitución)

El reglamento es un acto jurídico formalmente administrativo, y materialmente legislativo, que crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, por medio del cual se desarrollan y complementan en detalle las normas de una ley a efecto de hacer más eficaz y expedita su aplicación a los casos concretos determinados de un modo general y abstracto los medios para ello. Este acto es emitido por, dentro de nuestro sistema jurídico por el Titular del Poder Ejecutivo.<sup>31</sup>

Las circulares "son comunicaciones o avisos expedidos por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento en relación con el público, o para aclarar a los

<sup>28</sup> De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1979, pag. 31

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Op. cit. p. 33

<sup>31</sup> De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1979, pag. 34

inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones a ellos".<sup>32</sup>

De las definiciones que respecto del Derecho Financiero han quedado transcritas se considera que éste involucra la actividad financiera del Estado regulada por un conjunto de normas jurídicas que atañen a la obtención, administración y asignación de ingresos al gasto público, como lo sostiene Sergio Francisco de la Garza.

Los ingresos del Estado como se desprende de su denominación son los recursos que obtiene el Estado para cumplir con sus fines.

Los ingresos se clasifican en dos grupos ordinarios y extraordinarios.

"Ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios".<sup>33</sup>

"Extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etcétera".<sup>34</sup>

Los ingresos del Estado Mexicano se prevén anualmente en las diversas leyes que en los distintos niveles de competencia que se establecen en el sistema jurídico mexicano (Federal, Local y Municipal).

En el ámbito Federal, el artículo 73 fracción VII de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto. En

---

<sup>32</sup> Op. cit. p. 37

<sup>33</sup> Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, (Los Impuestos), Editorial Porrúa, México 1989, 28ª Edición. Pag. 23.

<sup>34</sup> Idem.

consecuencia son ingresos no sólo las contribuciones sino cualquier recurso que obtiene el Estado para cumplir con sus fines.

El artículo 72 inciso b) también de nuestra Carta Magna, determina que los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones e impuestos, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

La Ley de Ingresos de la Federación<sup>35</sup>, que como ya se precisó se expide anualmente y contiene un catálogo de los ingresos que se han de obtener en un ejercicio fiscal.

Dentro de los ingresos del Estado quedan comprendidas las contribuciones.

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1998, señala que durante dicho ejercicio la Federación obtendrá ingresos por los siguientes conceptos:

**Impuestos:**

Impuesto sobre la Renta,

Impuesto al Activo,

Impuesto al Valor Agregado,

Impuesto Especial sobre producción y servicios a) gasolina y diesel, b) bebidas alcohólicas, c) cerveza, d) tabacos labrados;

Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos,

Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes de dominio directo de la Nación,

Impuesto a los rendimientos del petróleo,

Impuesto al comercio exterior: a) a la importación, b) a la exportación;

Accesorios.

**Aportaciones de Seguridad social:**

Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,

---

<sup>35</sup> Para el ejercicio de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el lunes 29 de diciembre de 1997 el catálogo de ingresos que debe percibir el Estado a nivel Federal.

Cuotas para el Seguro Social A cargo de patrones y Trabajadores,  
Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retira cargo de los patrones,  
Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores,  
Cuotas para el Instituto de Seguridad y Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

**Contribuciones de mejoras:**

Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

**Derechos:**

Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:

- a) por recibir servicios que preste el Estado,
- b) por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos descentralizados;

Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público,

Derecho sobre la extracción de petróleo,

Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo,

Derecho sobre hidrocarburos.

**Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago:**

Productos:

Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público,

Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:

Explotación de tierras y aguas,

Arrendamiento de tierras, locales y construcciones,

Enajenación de bienes:

- a) muebles,
- b) inmuebles;

Intereses de valores créditos y bonos,

Utilidades:

- a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal,

- b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública,
- c) De los Pronósticos para la Asistencia Pública,
- d) Otras.

**Aprovechamientos:**

Multas,

Indemnizaciones,

Reintegros:

- a) Sostenimiento de las escuelas Artículo 123.,
- b) Servicio de vigilancia forestal,
- c) Otros;

Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica, participación en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo a la Federación.

Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación,

Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el Servicio Escolar Federalizado.

Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.

Cooperación de los gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.

5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.

Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.

Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos

Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.

Aportaciones de contratistas de obras públicas.

Destinados al fondo para el desarrollo forestal

- a) aportaciones que efectúen los gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.

- b) De las reservas nacionales y forestales
- c) Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.
- d) Otros conceptos.
- e) Cuotas compensatorias.

Hospitales Militares.

Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derecho de Autor.

Recuperación de Capital

- a) Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades federativas y empresas públicas.
- b) Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.
- c) Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado,
- d) Privatizaciones, provenientes de decomiso de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal,

Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.

No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.

Otros.

- a) Remanente de operación del Banco de México,
- b) Utilidades por recompra de deuda.
- c) Rendimiento mínimo garantizado.
- d) Otros.

**Ingresos derivados de financiamientos:**

Emisiones de valores

- a) Internas.
- b) Externas;

Otros financiamientos:

- a) Para el gobierno Federal.
- b) Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- c) Otros.

**Otros Ingresos:**

De organismos descentralizados.

De empresas de participación estatal.

Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En forma similar el Gobierno del Distrito Federal también emitió su Ley de Ingresos<sup>36</sup>, que contiene el catálogo de ingresos que deberá percibir para el ejercicio de 1998, estos ingresos son:

**I. IMPUESTOS:**

1. Predial.
2. Sobre Adquisición de Inmuebles.
3. Sobre Espectáculos Públicos.
4. Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.
5. Sobre Nóminas.
6. Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
7. Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados.
8. Por la Prestación de Servicios de Hospedaje.

**II. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS:**

**III. DERECHOS:**

1. Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua.
2. Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías.
3. Por los Servicios de Control Vehicular.
4. Por el Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública.
5. Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles.
6. Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos.
7. Por la Prestación de Servicios del Registro Civil.
8. Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica.
9. Por Servicios de Expedición de Licencias.
10. Por Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial y de Expedición por Certificados de Zonificación para Uso Específico, Certificación de Zonificación para Usos del Suelo Permitidos y Certificación de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos.
11. Por Descarga a la Red de Drenaje.
12. Derechos por los Servicios de Recolección y Recepción de Residuos Sólidos.
13. Otros Derechos.

---

<sup>36</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 5 de enero de 1998, y se considera como ejemplo de los ingresos que debe percibir el Estado a nivel local, puesto que en ese sentido el gobierno de la ciudad puede considerarse como líder en cuanto a su establecimiento estructura y recaudación.

**IV. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES:**

**V. ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES:**

**VI. PRODUCTOS:**

1. Por la Prestación de Servicios que Corresponden a Funciones de Derecho Privado.

- a) Policía Auxiliar.
- b) Policía Bancaria e Industrial.
- c) Otros.

Por el Uso, Aprovechamiento o Enajenación de Bienes del Dominio Privado tierras y Construcciones.

- a) Enajenación de Muebles e Inmuebles.
- b) Intereses de Valores, Créditos y Bonos.
- c) Programa del Uso Eficiente del Agua.
- d) Planta de Asfalto.
- e) Otros.

**VII. APROVECHAMIENTOS:**

- 1. Multas de Tránsito.
- 2. Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del Daño Denunciado por los Ofendidos.
- 3. Recuperación de Impuestos Federales.
- 4. Reposición de Gastos que Tengan por Objeto Mantener el Orden y la Seguridad en la Presentación de Espectáculos Públicos.
- 5. Aportaciones en Efectivo por Fraccionamiento de Terrenos, por la Construcción de Conjuntos Habitacionales, así como por quienes construyen Obras Nuevas para la Dotación General de la Infraestructura, Equipo y Servicios Urbanos.
- 6. Venta de Bases para Licitaciones Públicas.
- 7. Por el Uso de Vías y Areas Públicas para el Ejercicio de Actividades Comerciales.
- 8. Otros no especificados.

**VIII. PARTICIPACIONES POR ACTOS DERIVADOS DE LA COORDINACION FISCAL CON LA FEDERACION:**

- 1. Por la Participación de la Recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- 2. Por la Participación de la Recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- 3. Por Incentivos de Fiscalización y Gestión de Cobro.
- 4. Por Multas Administrativas Impuestas por Autoridades Federales no Fiscales.

**IX. PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES:**

1. Por el Fondo General de Participaciones.
2. Por el Fondo de Fomento Municipal.
3. Participaciones en Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

#### **X. ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS):**

#### **XI. OTROS INGRESOS:**

1. Ingresos Propios de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
2. Transferencias del Gobierno Federal.

Precisado el conjunto de ingresos que se obtienen dentro de los distintos niveles de competencia en nuestro país, consideramos conveniente establecer el concepto de contribución. Esto, por ser la contribución uno de los temas centrales de este trabajo, pues una vez precisado éste haremos alusión al régimen impositivo del ejido en materia del impuesto predial.

Para poder precisar el concepto de la contribución como parte de la fundamental de los ingresos públicos conviene hacer la aclaración de que este concepto de Contribución y el de Tributo son considerados como sinónimos por algunos autores en la actualidad.

Así, Antonio Jiménez González nos dice que: "tanto en la doctrina como en la legislación mexicana ha cobrado más arraigo el término contribución que el de tributo, no obstante tratarse de dos vocablos sinónimos. Esa atudida tradición la inaugura el constituyente de Querétaro al referirse en el artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República a las obligaciones de los mexicanos entre las cuales se encuentra la de *contribuir para los gastos públicos*. Por lo que el sustantivo derivado de la acción de contribuir es la contribución y no el tributo, por tanto el uso en México del término contribución hay que explicarlo a partir de un deseo de dar homogeneidad terminológica a partir de las directrices marcadas por la Constitución"<sup>37</sup>.

El artículo 31, fracción IV, constitucional dice:

---

<sup>37</sup> Jiménez Gonzalez, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*, Editorial Ecasa, México 1993, Tercera edición, segunda reimpresión, pag. 52

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:  
fracciones I a III..

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.

Rafael I. Martínez Morales comenta por su parte que "con la expresión contribuciones, el legislador quiso utilizar la terminología del art. 31, frac. IV, de la Constitución Federal, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público; también se ha dicho, de forma quizá un poco ingenua que el término contribución no resulta tan compulsivo como el de tributo; el cual sin embargo, es más técnico"<sup>38</sup>.

El español Adolfo Carretero<sup>39</sup> nos dice que "el tributo es una prestación dineraria obtenida coactivamente por la Administración, en virtud de su potestad de supremacía, a través de una relación jurídica de Derecho Público, pero asentada en principios originales. "

José María Martín lo define como detracciones de parte de la riqueza de los particulares exigidas en su favor por el Estado (aspecto económico), mediante leyes dictadas en ejercicio de su poder tributario (aspecto jurídico), con la finalidad de promover el bienestar general (aspecto político).<sup>40</sup>

Rodríguez Lobato<sup>41</sup> nos dice que la contribución es un concepto genérico que engloba todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado; y además divide este género en dos que son las contribuciones forzadas y las voluntarias, las primeras que también puede llamarseles exacciones y que son las que fija la Ley a cargo de particulares que se

---

<sup>38</sup> Martínez Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, vol. 3, Editorial Harla, México 1997, 1ª edición, pag. 137.

<sup>39</sup> Carretero Pérez Adolfo, Derecho Financiero, Editorial Santillana, España 1966, 1ª edición, pag. 298.

<sup>40</sup> Martín José María, Introducción a las Finanzas Públicas, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1987, 2ª edición pag. 132.

<sup>41</sup> Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Colección Textos Jurídicos, Editorial Harla, segunda edición, México 1983, pag. 5.

adecuen a la hipótesis normativa prevista en la propia ley, y las voluntarias son las que se derivan del acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular, o bien de la declaración unilateral de voluntad del particular que implica un acto de liberalidad.

En nuestra consideración podemos definir a la Contribución, como aquella parte muy importante de los ingresos del Estado que se impone por parte de este para sufragar los gastos del mismo, siendo obligatorio su pago por parte de los sujetos que se ubiquen en la o las hipótesis normativas, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes impositivas.

De las definiciones anotadas y del artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna podemos concluir que son características de la contribución las de ser:

- De carácter público, ya que constituyen parte del Derecho Público, es decir son ingresos que el Estado percibe en virtud de su soberanía, es decir, en virtud de su potestad de imperio.
- Prestaciones en dinero o en especie.
- Prestaciones obligatorias o coactivas, en caso de incumplimiento con esa obligación, en México, se faculta al Estado para el ejercicio la facultad económico-coactiva y la aplicación de sanciones por su no cumplimiento.
- Proporcionales y equitativas.
- Su nacimiento pertenece a la categoría de obligaciones "ex lege", es decir, surge por determinación de la Ley una vez que se realiza el supuesto previsto por ella, por tanto en materia de obligaciones tributarias, la voluntad del sujeto deudor y obligado carece de toda relevancia constitutiva de la obligación.

Las contribuciones de acuerdo con lo que señala el Código Fiscal de la Federación se clasifica en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos

La generalidad de tratadistas dividen a la contribución o tributo en impuesto, tasa o derecho y contribución especial.

Para nuestra legislación Federal (Código Fiscal de la Federación), las contribuciones se dividen en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

A continuación definiremos dichos conceptos:

Para el maestro Ernesto Flores Zavala<sup>42</sup> "el Impuesto es una aportación que deben dar los miembros del Estado, por un imperativo derivado de la convivencia en una sociedad políticamente organizada, para que el Estado se encuentre en la posibilidad de realizar las atribuciones que se le han señalado.

Una de las definiciones que a nuestra consideración da una mayor claridad, a la definición es la de Refugio de Jesús Martínez que determina "los impuestos son las cantidades en dinero, en especie o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos."<sup>43</sup>

El argentino José María Martín nos dice, que el impuesto es "el medio de financiación de servicios públicos indivisibles de demanda presunta o coactiva (es decir no voluntaria de los individuos), que satisfacen necesidades públicas sean primarias o secundarias.

Para este último autor, la tasa es el medio de financiación de aquellos servicios públicos divisibles, de demanda presunta o coactiva, que satisfacen necesidades públicas o colectivas.

Finalmente, la contribución especial es el medio de financiación de determinadas obras y servicios públicos divisibles, de los cuales no obstante ser demanda presunta o coactiva y satisfacer necesidades públicas o colectivas derivan ventajas especiales, de índole patrimonial, para determinados particulares<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Flores Zavala Ernesto, Finanzas Publicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México 1995, pags. 46-47.

<sup>43</sup> Martín José María, Introducción a las Finanzas Públicas, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1987, 2ª edición pag. 150.

<sup>44</sup> Idem.

Carretero nos dice: "Las tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del Dominio Público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de un modo particular al sujeto pasivo. Un tributo cuyo hecho imponible es la contraprestación del sujeto pasivo a una prestación administrativa. La contribución especial como el tributo cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de Obras Públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. El impuesto es el tributo exigido sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio, circulación de bienes o adquisición o gasto de la renta.

El artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación define a las diversas contribuciones, señalando que:

"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 la ley que deben pagar las personas físicas o 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, III y IV de este artículo.

II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicio de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III.- Contribuciones de mejoras son establecidas en Ley a cargo de las personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

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.

Quando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de estas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1º.

La contribución de acuerdo con lo que señala el último párrafo del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación tiene accesorios, mismos que son:

La Multa que es una sanción de naturaleza pecuniaria, prevista legalmente y es aplicable al sujeto activo de una infracción fiscal.

Establecen multas los artículos 76, 82, 77, 78, 80, 82, 84, 84B, 84D, 84F, 86, 86B, 86D, 86F, 88 y 90, del Código Fiscal de la Federación, mismos que se aplican como sanción en caso de infracción.

El órgano sancionador, al decidir la imposición de una multa fiscal debe, previamente haber constatado con elementos objetivos de juicio, que en el caso se esté en presencia de una conducta en omisión que constituye una infracción a la ley.

Para la procedencia jurídica de la aplicación de una multa fiscal se exige lo siguiente:

- a) Que haya una Ley Fiscal que ordene o prohíba cierta conducta
- b) Que el sujeto pasivo de esa obligación realice una conducta contraria;
- c) Que la propia Ley (u otra) señale que la comisión de esa conducta constituye una infracción fiscal;
- d) Que la multa esté prevista legalmente;
- e) Que el monto de ésta se encuentre dentro de los parámetros y montos fijados en la Ley, y
- f) Que la autoridad, al imponer la multa señale en el documento en que lo haga, las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que lo llevaron a calificar, en su caso, de grave la conducta que constituye la infracción.<sup>45</sup>

Los recargos en términos del Código Fiscal de la Federación, deberá entenderse éstos como la indemnización a la hacienda pública por la falta de pago oportuno de los adeudos respectivos. (Artículo 21 del Código Fiscal de la Federación).

La indemnización es una pena que debe cubrirse cuando el contribuyente efectúe su pago con cheque y éste no alcance a cubrir la cantidad total del importe de la obligación de que se trate; el monto será del 20% del valor del cheque, sin perjuicio de que se tenga por no cumplida la obligación y se cobren los créditos, recargos y las sanciones que sean procedentes por el falso pago. Artículo 20, del Código Fiscal de la Federación.

Los gastos de ejecución son las cantidades que deben cubrirse en aquellos casos en que la autoridad ejerza el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal.

## 2.2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA IMPOSITIVA.

---

<sup>45</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición, México, 1989, página 2163.

El sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado. Existen en nuestro orden constitucional en diversas competencias que son la federal, local y municipal de naturaleza y alcance diversos, por lo que es necesario delimitar el campo de acción de las mismas.

Así, y de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, tres son los sujetos activos de la contribución:

- a) La Federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia fiscal;
- b) Los Estados y el Distrito Federal
- c) Los Municipios".cfr<sup>46</sup>

"La Federación Esta constituida por la Unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado por la Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad, como lo son, entre otras, la política internacional, la emisión de moneda, la construcción y administración de vías de comunicación nacionales, el comercio exterior, la defensa nacional, etc."<sup>47</sup>

"Las Entidades federativas son las partes integrantes de la Federación, según lo establece el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, vale decir en lo relativo al manejo político administrativo de sus respectivos problemas locales, se consideran como entidades federativas en nuestro país a los Estados y al Distrito Federal".<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Tomo 1, décimo cuarta edición, México 1988 pag. 781.

<sup>47</sup> Arriaga Vizcaíno Adolfo, Derecho Fiscal, editorial Themis, México 1993, octava edición, pag. 130

<sup>48</sup> Idem, pag. 131.

El municipio puede definirse como la célula de la organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación.<sup>49</sup>

De acuerdo con lo que señala la mencionada fracción IV del Artículo 31 Constitucional el órgano legislativo, es el facultado para imponer contribuciones. Esto porque dicha norma establece que la contribución se cubrirá conforme lo disponga la Ley, si como ya se dijo, hay tres ámbitos de imposición en nuestro país, los que están determinados por los diversos niveles de competencia, lo necesario es determinar como se distribuye la facultad de imponer contribuciones en cada una de ellas.

### 2.2.1. COMPETENCIA FEDERAL.

El Congreso de la Unión tiene facultad en términos del artículo 73 fracción VII, es decir para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

La fracción XXIX del propio precepto dispone que el propio congreso está facultado para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior,
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación,  
y
5. Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica.
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos.

---

<sup>49</sup> Ibidem.

- e) Explotación forestal, y
- f) 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 de impuestos sobre energía eléctrica.

### **2.2.2. Competencia local o estatal.**

En nuestra Constitución, no se establecen campos expresos de imposición para los Estados.

Sin embargo el artículo 124 de nuestra Constitución establece:

"Art.- 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Los Estados poseen una competencia derivada, ya que solo pueden establecer, contribuciones sobre aquellas fuentes que no estén reservadas a la Federación y que no les estén limitadas o prohibidas.

De igual forma los artículos 117 y 118 de la propia Constitución determinan que los Estados no pueden gravar el tránsito de personas o cosa que atraviesen por su territorio, así como prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; así como también sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

En virtud de que salvo las facultades expresamente reservadas a la Federación y las prohibidas se optó por un sistema concurrente, siendo así que en la mayoría de las Entidades Federativas coexisten una serie de gravámenes locales al comercio y a la industria como el Impuesto al Valor Agregado; Impuesto Sobre Capitales con el Impuesto

Federal sobre productos o rendimientos de Capital establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, etc.

Para el caso del Distrito Federal el artículo 122 en la Base primera, fracción quinta inciso a) que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobar las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público.

### 2.2.3. Competencia Municipal

Por lo que toca al Municipio, correspondió a las legislaturas locales la facultad de establecer contribuciones municipales el Artículo 115, fracción IV de la Constitución, dispone que:

“Art.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:

fracciones I a II...

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 en su favor, y en todo caso:

a) 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 consideran exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Los ingresos a que se refiere el inciso c) son las que menciona la fracción III del artículo 115 Constitucional que dice:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y Centrales de Abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastros,
- g) Calles, Parques y Jardines,
- h) Seguridad Pública y Tránsito;
- y) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

### 2.3. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA CONTRIBUCIÓN.

El ya antes mencionado artículo 31 de nuestra Máxima norma establece en su fracción IV que:

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:  
fracciones I a III...

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 suma importancia resulta el criterio del maestro Flores Zavala<sup>50</sup> a este respecto, ya que divide los principios constitucionales en tres grandes grupos los que a su vez se subdividen en principios más concretos.

Cabe hacer la aclaración, que en esta clasificación dicho autor la refiere a los impuestos pero consideramos que es aplicable a las contribuciones en general.

- 1.- Principios derivados de los preceptos constitucionales que garantizan determinados derechos fundamentales del individuo, que no pueden ser violados o coartados por la actividad impositiva del Estado.
- 2.- Principios derivados de la organización política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- 3.- Principios de política económica que por haberse considerado fundamentales fueron establecidos en la Constitución.

El primer principio que se deriva de los artículos constitucionales que señalan las garantías individuales, lo podemos formular en los siguientes términos: "La actividad tributaria del Estado no debe impedir o coartar el ejercicio de los derechos individuales reconocidos por la Constitución".<sup>51</sup>

El segundo principio se colige del artículo 31 Constitucional que como ya se dijo prevé que es obligación de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Dicho principio alude a la obligación contributiva para con las tres esferas de gobierno de nuestro país, y es el que nos interesa abordar con mayor profundidad.

---

<sup>50</sup> Flores Zavala Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México 1995, 31ª edición, pag. 151.

<sup>51</sup> Flores Zavala Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México 1995, 31ª edición, pag. 152

El contenido de dicho artículo se analiza por el autor citado lo descompone en la siguiente forma:

- 1.- Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos.
- 2.- Reconoce que tienen derecho a percibir contribuciones la Federación, el Distrito Federal los Estado y los Municipios.
- 4.- Que las contribuciones se deben establecer por medio de leyes.
- 5.- Su fin primordial es la satisfacción del gasto público; y
- 6.- Que deben ser equitativos y proporcionales.

El tercer principio se refiere a los principios constitucionales basados en consideraciones económicas como lo puede ser el establecimiento de materias que en forma exclusiva puede gravar el Congreso de la Unión, como puede apreciarse de la lectura al artículo 73 fracción XXIX.

### 2.3.1 PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD

El artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece estos dos principios o exigencias esenciales, que toda contribución debe satisfacer al respecto veremos algunos criterios que son de suma importancia y que algunos autores han elaborado a fin de establecer hacia donde va dirigida la esencia del pensamiento constituyente.

Mayolo Sánchez <sup>52</sup>nos dice que la proporcionalidad, "es un principio en cumplimiento del cual, las leyes tributarias deben establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven al contribuyente atendiendo a su capacidad económica, distribuyendo la carga tributaria equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes, con el objeto de que no tenga que ser soportada tan sólo por una o varias fuentes en particular."

---

<sup>52</sup> Sánchez Hernández Mayolo, Derecho Tributario, Segunda edición, Cárdenas editor y distribuidor, México 1988, pag. 136-140

La equidad, "es un principio en cumplimiento del cual las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igual a todos los contribuyentes de un mismo tributo, con excepción de las cuotas, tasas o tarifas que deben inspirarse en un criterio de progresividad."

Asimismo, el apuntado autor considera que los conceptos antes mencionados es conveniente su diferenciación sobre la base de los siguientes criterios:

- 1.- Mientras que la proporcionalidad atiende a la capacidad económica del contribuyente y a una correcta distribución de la carga fiscal entre las fuentes de riqueza existentes en una Nación, la equidad se refiere a la igualdad del contribuyente ante la ley.
- 2.- La proporcionalidad esta vinculada con la economía de un país, mientras que la equidad se relaciona con la postura del contribuyente frente a la ley fiscal.
- 3.- La proporcionalidad atiende fundamentalmente a las cuotas, tasas o tarifas tributarias, en cambio la equidad a los demás elementos del tributo.
- 4.- La proporcionalidad debe inspirarse en criterios de progresividad y la equidad en una noción de igualdad.
- 5.- La proporcionalidad busca la desigualdad, a fin de afectar económicamente en mayor medida a quienes obtienen mayores ingresos en comparación con aquellos que los obtengan en menor escala. Por su parte la equidad implica tratar igual a los iguales y en forma desigual a los colocados en situación de desigualdad.
- 6.- La proporcionalidad se vincula al pago de las contribuciones para sufragar los gastos públicos y la equidad se relaciona con la regulación justa y adecuada de la recaudación de las contribuciones.
- 7.- La proporcionalidad regula la capacidad contributiva de las personas, mientras que la equidad atiende fundamentalmente a los supuestos establecidos en la ley, relativos al nacimiento y plazo para el pago de las contribuciones.

En opinión de Carrasco Iriarte<sup>53</sup>: "se puede afirmar que si los citados autores, estudiosos del derecho fiscal, no tienen un concepto homogéneo con relación a lo que se debe entender por la equidad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay coincidencia en la mayoría de ellas en cuanto a que ese mandato constitucional prevé la justicia de las leyes tributarias, opinión que se comparte, puesto que es la correcta, pues como lo puntualiza Ernesto Flores Zavala, que el Estado sólo debe imponer el sacrificio mínimo a los particulares, el indispensable para cubrir el presupuesto.

Por proporcionalidad puede comprenderse que la norma fiscal debe ser general, sin excepciones y atendiendo a la capacidad económica de los contribuyentes, como señala Emilio Margain Manautou.

Que un tributo sea proporcional significa que comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia, en tanto que la equidad es comprender la cuantificación del impuesto, el aspecto económico del tributo."

Según podemos apreciar de las opiniones que se comentaron y muchas otras que por su extensión y a fin de no perdernos en la multitud de apreciaciones es que podemos establecer que los criterios de proporcionalidad y equidad buscan la justicia de que debe estar impregnada toda manifestación del derecho, y cuanto más cuando se trata de gravar las diversas manifestaciones de riqueza de los mexicanos.

En tales condiciones obligado es el conocer el criterio que nuestro Máximo Tribunal considera a estos principios, no sin antes resaltar que el mismo se encuentra facultado para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante o ruinoso, o que el Legislativo se haya excedido en sus facultades constitucionales, según lo establece en la siguiente jurisprudencia:

---

<sup>53</sup> Carrasco Iriarte Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, editorial Harla, México 1995, Segunda edición, pag. 159.

**IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS.** "Aunque la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte, en ejecutorias anteriores, establecía que la falta de proporcionalidad y equidad del impuesto no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar dicha jurisprudencia, estableciendo que si está el Poder Judicial capacitado para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante o ruinoso, o que el Legislativo se haya excedido en sus facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 de la Constitución que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías, por lo que sí se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante o ruinoso, no puede negarse la protección federal diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar dicha violación y que el remedio contra ella se encuentra en el sufragio popular, pues en tal caso se haría negatoria la fracción I del artículo 103 de la Constitución y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezan contra leyes o actos del Poder Legislativo."

Amparo en revisión 44/58. H. E. Bouchier Sucesores, S. A. 8 de noviembre de 1960. Mayoría de catorce votos.

Amparo en revisión 190/57. Fomento Inmobiliario, S. A. 15 de noviembre de 1960. Mayoría de quince votos.

Amparo en revisión 3923/58. La Istmeña, S. A., Compañía de Bienes Inmuebles. 26 de abril de 1961. Mayoría de quince votos.

Amparo en revisión 2742/57. Inmuebles Continental, S. A. 2 de mayo de 1961. Mayoría de catorce votos.

Amparo en revisión 1909/58. El Refugio, S. A. 20 de febrero de 1962. Mayoría de quince votos.

Sexta Epoca, Instancia: Pleno Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo I, Parte HO Tesis: 385, Página: 357.

**PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.** "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 cualitativa 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. 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, etc., 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 Epoca:

Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera "La Central", S. A. 12 de junio de 1984. Mayoría de catorce votos.

Amparo en revisión 2502/83. Servicios Profesionales Tolleca, S. C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de dieciséis votos.

Amparo en revisión 3449/83. Fundidora de Aceros Tepeyac, S. A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de catorce votos.

Amparo en revisión 5413/83. Fábrica de Loza "El Anfora", S. A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de quince votos.

Amparo en revisión 441/83. Cerillos y Fósforos "La Imperial", S. A. 6 de noviembre de 1984. Mayoría de catorce votos.

Séptima Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 275, Página: 256.

Nuestro máximo Tribunal también se ha pronunciado en el sentido de que no puede regir el mismo criterio para establecer su proporcionalidad para todas las contribuciones, pues este principio debe determinarse analizando la naturaleza y características especiales de cada una.

**PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE CADA UNA.** "La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver asuntos relativos al impuesto sobre la renta, ha establecido que el principio de proporcionalidad consiste en que cada causante contribuya a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, aportando una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, y añade que ese objetivo se cumple fijando tasas progresivas. Sin embargo, tratándose de tributos distintos del impuesto sobre la renta, no puede regir el mismo criterio para establecer su proporcionalidad, pues este principio debe determinarse analizando la naturaleza y características especiales de cada tributo."

Amparo en revisión 1717/88. Constructora Maple, S. A. de C. V. 5 de septiembre de 1989. Mayoría de diecisiete votos.

Amparo en revisión 2286/88. Johnson and Johnson de México, S. A. de C. V. 5 de septiembre de 1989. Mayoría de diecisiete votos.

Amparo en revisión 2384/88. Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana. 5 de septiembre de 1989. Mayoría de diecisiete votos.

Amparo en revisión 1564/88. Telas Especiales de México, S. A. de C. V. 6 de septiembre de 1989. Mayoría de diecisiete votos.

Amparo en revisión 1463/88. Química Fluor, S. A. de C. V. 5 de diciembre de 1989. Mayoría de dieciocho votos.

**NOTA:**

Tesis P./J.44/90, Gaceta número 25, pág. 42; Semanario Judicial de la Federación, tomo IV, Primera Parte, pág. 143.

No solamente las contribuciones de carácter Federal han sido objeto de criterio por nuestro Máximo Tribunal, pues también el impuesto predial materia de este trabajo también ha sido objeto de examen.

**PREDIAL. EL ARTICULO 18, FRACCION II, DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD AL FIJAR EL IMPUESTO CON BASE EN EL VALOR CATASTRAL DEL INMUEBLE DETERMINADO RESPECTO DE LOS QUE OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL CONFORME A LAS CONTRAPRESTACIONES QUE OBTIENEN.** "Establece el precepto legal mencionado que cuando los contribuyentes del impuesto predial otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción I de ese precepto y el que se determine de acuerdo con el total de las contraprestaciones que se obtengan por dicho uso o goce temporal. Lo anterior no resulta desproporcional ni inequitativo pues si el impuesto predial grava la propiedad o posesión del suelo o de éste y de las construcciones adheridas a él, al obligarse

a determinar el valor catastral del inmueble sobre el que debe calcularse el impuesto, con base en las contraprestaciones que correspondan por su uso o goce temporal, se atiende a la capacidad contributiva de los contribuyentes en razón de la naturaleza real de este tributo, en virtud de que el valor del inmueble se determina atendiendo a las características a que se refiere la fracción I del precepto y también, de un modo más preciso, de acuerdo con las contraprestaciones mencionadas pues, lógicamente, al pactarse éstas en un momento determinado se atiende al valor que se le otorga al inmueble, y la naturaleza del impuesto predial es que su determinación se haga en razón del valor real. Además, si bien se establece una base gravable diversa para los contribuyentes de que se trate ello no entraña inequidad, puesto que sólo se aplica a la base de las contraprestaciones cuando es mayor de la determinada conforme a la regla general prevista en la fracción I y ello en razón de que, como se ha explicado, se cuenta con un indicador más exacto del valor del inmueble, lo que no puede ocurrir con otro tipo de contribuyentes."

Amparo en revisión 6472/90. Margarita García Amieva de De Pablo y otros. 19 de octubre de 1994. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Sergio Darío Maldonado Soto.

Amparo en revisión 32/92. Ramón Arbide Hernández. 23 de marzo de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo en revisión 415/92. Eduardo Alessio Robles Landa. 23 de marzo de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas.

Amparo en revisión 5916/90. Beatriz Landa de Alessio Robles. 10 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teófilo Angeles Espino.

Amparo en revisión 6101/90. Miguel Alessio Robles. 10 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teófilo Angeles Espino.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el trece de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 37/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Noviembre de 1995, Tesis: P./J. 37/95, Página: 58,

**PREDIAL. EL ARTICULO 149, FRACCION II, DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD AL FIJAR EL IMPUESTO CON BASE EN EL VALOR CATASTRAL DEL INMUEBLE, DETERMINADO, RESPECTO DE LOS QUE OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL, CONFORME A LAS CONTRAPRESTACIONES QUE OBTIENEN.** "Establece el precepto legal mencionado que cuando los contribuyentes del impuesto predial otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción I de ese precepto y el que se determine de acuerdo con el total de las contraprestaciones que se obtengan por dicho uso o goce temporal. Lo anterior no resulta desproporcional ni inequitativo, pues si el impuesto predial grava la propiedad o posesión del suelo o de éste y de las construcciones adheridas a él, al obligarse a determinar el valor catastral del inmueble sobre el que debe calcularse el impuesto, con base en las contraprestaciones que correspondan por su uso o goce temporal, se atiende a la capacidad contributiva de los contribuyentes en razón de la naturaleza real de este tributo, en virtud de que el valor del inmueble se determina atendiendo a las características a que se refiere la fracción I del precepto y también, de un modo más preciso, de acuerdo con las contraprestaciones

mencionadas, pues, lógicamente, al pactarse éstas en un momento determinado se atiende al valor que se le otorga al inmueble, y la naturaleza del impuesto predial es que su determinación se haga en razón del valor real. Por lo que se refiere al principio de equidad, también es respetado por el impuesto en cuestión, pues al considerar el legislador que inmuebles idénticos y en lugar similar no tienen el mismo valor para el que los arrienda y para el que los habita, da un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, pues por una parte, todos los sujetos pasivos del tributo que poseen o son propietarios de bienes inmuebles que no se otorguen en arrendamiento, determinarán la base por el mismo procedimiento establecido en la ley o bien de conformidad con los valores unitarios determinados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y por otra, todos los poseedores o propietarios de bienes inmuebles dados en arrendamiento, determinarán la base de conformidad con el procedimiento a que se refiere la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, recibiendo así un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, y variando únicamente en el monto del entero de acuerdo con la capacidad contributiva de cada contribuyente."

Amparo en revisión 1666/95. Multiva México, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1668/95. Inmobiliaria Lasago, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en revisión 1700/95. Imref, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Juan Ramírez Díaz.

Amparo en revisión 1861/95. Plantas Industriales, S.A. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Guadalupe Tafoya Hernández.

Amparo en revisión 222/96. Inmobiliaria y Distribuidora del Centro, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 61/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Octubre de 1996, Tesis: P./J. 61/96, Página: 75.

**ACTIVO. EL ARTICULO 9o. DE LA LEY QUE REGULA ESTE IMPUESTO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA. (REFORMAS Y ADICIONES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 28 DE DICIEMBRE DE 1989).** "De conformidad con lo establecido en el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas los contribuyentes podrán acreditar contra el impuesto del ejercicio una cantidad equivalente al impuesto sobre la renta efectivamente pagado, lo que significa que si un contribuyente tiene ingresos o utilidades podrán realizar tal acreditamiento e, inclusive, si los mismos llegan a la ganancia mínima presunta objeto del impuesto al activo, no verán incrementada su carga impositiva, mientras que aquellos que no tengan utilidades o resientan pérdidas soportarán la carga impositiva, pues no tendrán cantidad alguna que acreditar y la ley no prevé la posibilidad de desvirtuar la presunción de ganancia mínima de la cual parte como objeto del tributo. De lo anterior se infiere que el precepto legal citado viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV, constitucional pues, consistiendo el primero de ellos, en que los causantes deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, el precepto legal citado hace recaer el pago del impuesto en quienes no tienen tal capacidad o la tienen en menor medida y libera de la carga impositiva a quienes tienen mayor capacidad tributaria, lo que da como consecuencia también la transgresión del principio de equidad que exige trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, pues, de esa forma, se da trato igual a los desiguales y desigual a los iguales."

Amparo en revisión 107/92. Consultores en Servicios Jurídicos Fiscales, S.A. de C.V. 6 de abril de 1995.

Mayoría de seis votos. Ponente: Juan Díaz Romero, encargado del engrose Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciséis de agosto en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XLVI/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

En materia de Derechos nuestro más alto tribunal ha sostenido:

**DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS.** "Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página. 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis

XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas."

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes dieciocho de octubre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Diego Valadés Ríos, Miguel Montes García, Carlos Sempé Minvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordo Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez y Juan Díaz Romero: aprobó, con el número XLVIII/94, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Noé Castañón León,

Mariano Azuela Güitrón y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. México, Distrito Federal, a veinte de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Agosto de 1995, Tesis: P. XLVI/95, Página: 64.

### 2.3.2. LEGALIDAD.

Este principio también establecido en el ya antes mencionado artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos determina como es lógico que es requisito indispensable para que pueda surgir la obligación de cubrir una contribución el que deba de ser previsto en la ley, pero obvio es que no solamente su sola consignación en la ley es suficiente para considerar que se ha cumplido con ese requisito, sino que también se encuentra el legislador obligado a determinar: su cuantía, proporcionalidad, época de liquidación, etc.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tratado dicho tema en la tesis que nos permitimos transcribir a fin de mejor aclarar nuestra idea:

**IMPUESTOS. PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL.** "El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, 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 ésta, 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 la carga tributaria de los gobernados está establecida en una ley, no significa

tan sólo 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 propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen 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 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 claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles." Vols. 91-96, primera parte p. 92. Amparo en revisión 5332/75, Blanca Meyerberg de Gonzalez, 31 de agosto de 1976, unanimidad de 15 votos.

#### 2.4 ELEMENTOS DE LA CONTRIBUCIÓN.

Nos referimos a los elementos de la contribución, como aquellas condiciones esenciales para que con estricto apego a los principios generales de las contribuciones a que nos hemos venido refiriendo como es la equidad, proporcionalidad y legalidad, la autoridad competente en sus tres distintas esferas competenciales (Federal, Estatal y Municipal),

proceda a la recaudación, liquidación y en su caso el cobro coactivo, de la contribución de que se trate.

#### 2.4.1. SUJETOS.

Nos dice Emilio Margain<sup>54</sup> que el sujeto pasivo del crédito fiscal es la persona física o moral, nacional o extranjera, que de acuerdo con la ley se encuentra obligada al pago del gravamen.

Sin embargo, la responsabilidad del sujeto pasivo para el pago proviene de distintos conceptos: bien porque él haya originado el nacimiento del crédito fiscal, solo o en concurrencia de otras personas; bien porque el haya sustituido al deudor primitivo, voluntariamente o por imperio de la ley; bien por el incumplimiento de una obligación que la ley impone y que trajo como consecuencia la evasión total o parcial del pago del tributo, por parte del que le dio nacimiento; o por, haber adquirido un bien o negociación que se encuentra afecto objetivamente al pago de un gravamen no cubierto por el deudor primitivo.

Por lo que respecta a los sujetos de la obligación tributaria, el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación de 1967 contiene la noción de sujeto pasivo.

Artículo 13. "Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, mexicano o extranjero que, de acuerdo con las leyes, está obligado al pago de una prestación determinada al fisco federal".

#### 2.4.2. OBJETO

Es la situación jurídica o de hecho que da lugar al pago de la propia contribución, es una hipótesis legal de cuya realización depende el pago de la contribución.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Margain Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, México 1996, 12ª edición, pag. 279

El Lic. Mayolo Sánchez Hernández lo define como la situación jurídica o de hecho prevista en la ley como hecho generador del crédito fiscal.<sup>55</sup>

#### 2.4.3. BASE

Base del impuesto.- es el conjunto de unidades fiscales sobre las que se determina el impuesto a cargo de del sujeto pasivo. Por ejemplo número de litros de alcohol producidos; cantidad percibida por concepto de salario u honorarios, etc.

#### 2.4.4. TASA, CUOTA O TARIFA.

Tasa.- es un porcentaje que se establece en la ley para el cálculo de la contribución.

Cuota.- Es una cantidad que siempre debe establecerse en la ley y generalmente señala el monto de la contribución a pagar.

Tarifa.- Es una lista de unidades o cantidades en las que se establecen determinadas tasas, cuotas o tarifas.

Para el Lic. Sánchez Hernández, la cuota es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad fiscal.

Nos explica que existen varios tipos de cuotas de impuesto a saber:

a) Cuota o derrama o contingencia.- Para fijarla se determina, en primer lugar, la cantidad que pretende obtenerse como rendimiento del impuesto, después se distribuye entre los sujetos, teniendo en cuenta la base imponible y por último con estos datos se calcula la

---

<sup>55</sup> Mendoza Vera Blanca Alicia, Apuntes en clase de Derecho Fiscal, Facultad de Derecho U.N.A.M. México, 1995.

<sup>56</sup> Sánchez Hernández Mayolo, Derecho Tributario, Editorial Cárdenas, México 1988, segunda edición, pag. 207.

cuota que corresponde a cada unidad fiscal. Este tipo de cuota se observa en las contribuciones de mejoras.

b) Cuota fija o específica.- Existe cuando la ley señala la cantidad exacta que debe pagarse por unidad fiscal (por ejemplo \$0.50 por kilo de sal, \$15.00 por litro de alcohol, etc.

c) Cuota proporcional.- Existe cuando se señala un tanto por ciento, cualquiera que sea el importe de la base. Así tenemos el 15% del Impuesto al Valor Agregado por la enajenación de bienes.

d) Cuota progresiva Existe cuando el tanto por ciento aumenta a medida que aumenta el importe de la base gravable. (Por ejemplo número de litros de alcohol producidos; cantidad percibida por concepto de salario u honorarios, etc.

Tarifa del impuesto esta representada por el conjunto de unidades fiscales y cuotas correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenezcan a la misma categoría.

#### 2.4.5. EPOCA DE PAGO

Es el término o temporalidad que la autoridad impone para el sujeto pasivo para la liquidación o entero de las contribuciones a que este se encuentra obligado, ya sea para el caso de que únicamente declare a la autoridad fiscal de la situación en que se encuentra o bien para el pago simple y llano.

### 2.5. CONTRIBUCIONES A LA PROPIEDAD RAIZ EN EL DISTRITO FEDERAL Y EN LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS.

Cabe recordar que tratándose de contribuciones a la propiedad raíz, podemos establecer que existe casi consenso en el sentido de que aun cuando cada una de las distintas legislaturas locales establecen dichas contribuciones en cada uno de los Estados se les denomina como *Impuesto Predial*, casi sin variar tratándose de los ejidos.

La propiedad de inmuebles es una medida sino perfecta, muy objetiva de una cierta capacidad económica y por tanto de la habilidad contributiva relativa. Por otra parte, los inmuebles objeto del impuesto reciben suficientes ventajas de la actividad gubernamental como para hacer su posesión atractiva a propietarios y sobre todo a especuladores, sin mencionar los beneficios que ambos derivan de la estructura socioeconómica mantenida por el Estado, lo que hace razonable la realización entre las propiedades poseídas y la obligación de contribuir a sufragar los gastos públicos.

Además de los servicios que directamente elevan el valor de la propiedad, agua potable drenaje, vías de comunicación, vigilancia, servicios de salud, asistencia social, el impuesto coadyuva a financiar otros servicios públicos como son escuelas, centros recreativos etc. que son aprovechados por personas de menor capacidad económica que los sujetos del gravamen que se estudia.

El que la distribución de las cargas de este tributo no sea proporcional a los servicios utilizados por los propietarios de los inmuebles, le da un cierto carácter de redistribuidor de riqueza, pues a través de él, quienes estén en mejor situación económica como se colige de sus propiedades, aportan para que quienes tienen una menor capacidad contributiva.

El impuesto predial es una fuente muy importante de recursos para los gobiernos locales. Mientras éstos aplicaron sus propios impuestos a las ventas, fue la segunda fuente exclusiva de recaudación; desde el momento en que las entidades celebraron convenios de coordinación con la Federación respecto de este impuesto, pasó a ser la segunda fuente de recursos, la primera es la participación que los Estados reciben de la Federación; pero constituye la principal fuente de ingresos propios para los gobiernos locales, que son tanto más fuertes cuanto descansan en sus propios impuestos. La

recaudación que obtienen de este impuesto es un índice de la importancia relativa de cada uno de los gobiernos estatales que lo aplican.

Esto plantea la necesidad de que los Estados mejoren su capacidad de administración para controlar adecuadamente esa fuente de ingresos a manera de adaptarla a sus necesidades internas y obtener de ella una mayor proporción de los fondos que necesitan para financiar su gasto público. Esto no significa que como ocurre en algunas entidades según dichas necesidades el valor de los predios ya catastrados, se incremente arbitrariamente o se eleven las tasas a ellos aplicables, sino que dada la importancia, sobre todo potencial de este impuesto, en la organización fiscal de cada estado, se emprenda seriamente su reestructuración técnica ampliando el registro hasta alcanzar todos los predios en cada jurisdicción, valuándolos según su precio de mercado y manteniendo al día su tasación.

Es necesario imprimir al gravamen a la propiedad raíz un carácter más dinámico y acorde con la evolución económica a modo de utilizar en la mejor forma posible las fuentes de riqueza de cada entidad, y por otra parte a nivel nacional dando coherencia a las decisiones de cada estado para lograr en forma común la reestructuración total, pues por consideraciones de equidad la meta es que en todo el territorio nacional la base gravable se establezca siguiendo criterios uniformes de valuación y de modo que en cada estado la recaudación derivada de predios en una misma categoría de valor alcance el mismo monto, para garantizar a nivel nacional cuando menos un mínimo de servicios independientemente de localización de la población y un tratamiento fiscal uniforme dentro de sus circunstancias para todos los habitantes del país.

Es determinante para la aplicación de este gravamen la valuación catastral, que exige como primer paso el reconocimiento exacto de los bienes que constituyen la fuente potencial de ingresos fiscales siempre y cuando refleje el valor comercial de los predios y se encuentre debidamente actualizado, el valor catastral representa la base más equitativa para el cobro del impuesto.

De la lectura de los textos legales referentes a la base gravable, o de la mención a ella en los capítulos relativos a tasas fiscales en varias entidades se consideran bases distintas,

se aplican tasas diferentes o se combinan ambas medidas según los predios hayan o no sido revaluados.

Asimismo se atiende al tiempo transcurrido desde la última tasación.

De lo anterior se concluye que las circunstancias mencionadas al principio no prevalecen en la práctica y que existe una situación irregular en los padrones fiscales, en los que hay deficiencias de registro, de valuación o de ambas, y que la valuación no esta hecha conforme a bases técnicas, y que, por lo tanto, el monto al que se aplica el impuesto está determinado en forma más o menos arbitraria.

Las deficiencias son aún más graves tratándose de predios rústicos.

En muchos estados los padrones concernientes a estos están todavía en función de las declaraciones que sobre los antecedentes físicos y de valor que sus parcelas presentan los propietarios a las autoridades fiscales.

Lo ideal sería que existieran normas técnicas de valuación uniformes en toda la República.

Vale la pena establecer que en la mayoría de los casos tratándose de la propiedad urbana se beneficia con una causación menor a aquellas viviendas que no rebasan los límites para ser consideradas como viviendas de interés social o popular.

Así igualmente aquella propiedad en zonas rurales o predios rústicos con o sin construcciones adheridas al suelo también existe una tasación.

Para el caso de los ejidos encontramos que mientras estuvo vigente la Lcy Federal de Reforma Agraria se estableció que el único impuesto a que estarían sujetos sería el impuesto Predial, con la modalidad de que este sería un impuesto más bien a la producción, como lo podemos observar de la lectura al capítulo VI, mismo que transcribimos en el capítulo anterior, por lo que todos los Estados tuvieron que adoptar

dicha normatividad y lejos de aplicarla mejor optaron durante su vigencia y aún en la actualidad por no ejercer cobro alguno del mismo.

Más adelante podremos observar la forma en que actualmente y después de las modificaciones al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se comporta dicha causación en nuestro moderno ejido que habiendo sufrido variaciones en cuanto a su estructura y consecuentemente a su constitución también debieron o mejor dicho deben ser adoptadas las medidas que el caso amerita por las legislaturas locales.

## **CAPITULO TERCERO.**

### **EL IMPUESTO PREDIAL A LA PROPIEDAD EJIDAL**

Como ha quedado establecido, corresponde a las legislaturas de los Estados el establecimiento de contribuciones a la propiedad raíz.

En el caso del Federal esa facultad compete a la Asamblea Legislativa.

A reserva de que más adelante demos una definición de ello, cabe hacer la aclaración de que en el interior de la República el impuesto sobre la propiedad raíz se ha denominado de diversas maneras; tales como Impuesto a la propiedad raíz, impuesto a la propiedad urbana, suburbana y rústica o Impuesto Predial; sin embargo, y dado que en las correspondientes legislaciones lo que se grava es la propiedad inmobiliaria, utilizamos en este trabajo la expresión impuesto predial para referirnos a las contribuciones que recaen sobre dicha propiedad.

#### **3.1 CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL.**

Los distintos autores que sobre la materia han escrito, no han definido al impuesto predial.

Ante tal ausencia, nos permitimos definir al impuesto predial como:

La contribución establecida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el caso de los estados por las legislaturas locales en favor de los Municipios a fin de gravar la propiedad de terrenos y en su caso las construcciones a él adheridas.

Tratándose de dicha contribución como de cualesquiera otra en nuestro sistema impositivo, encontramos elementos como lo son el sujeto, objeto, base, tasa, tarifa o cuota mismos que a continuación pasamos a describir.

#### OBJETO DEL IMPUESTO PREDIAL.

Respecto a este elemento, no todas las leyes de hacienda municipal lo especifican; sin embargo invariablemente señalan como objeto del impuesto a la titularidad de la propiedad y/o posesión de predios urbanos, rústicos o rurales.

Por lo que se refiere a los predios ejidales la propiedad en la mayoría de los estados sí se grava.

En algunos casos se abarcan conceptos que incluyen la concesión, uso o goce de predios rústicos y urbanos propiedad del estado, municipio o federación; así como a la propiedad o concesión de plantas de beneficio y establecimientos mineros y metalúrgicos.

#### SUJETOS

Generalmente la legislación fiscal local coincide en señalar como sujetos del impuesto predial a:

- a) Los propietarios y por excepción poseedores de inmuebles urbanos y rústicos, tierra o tierra y construcciones.
- b) Los fideicomitentes.
- c) Los propietarios o poseedores de plantas de beneficio y establecimientos mineros y metalúrgicos.

En las legislaciones que se señala como objeto del impuesto predial al ejido y a los bienes comunales, se señalan como sujetos a los núcleos de población ejidal y comunal.

Como responsables solidarios del impuesto se menciona a:

- d) Los copropietarios.
- e) Los coposeedores.
- f) Los fideicomisarios.
- g) Los comisariados o representantes legales de los ejidatarios o comuneros.
- h) El acreedor hipotecario.
- i) Los usufructuarios de bienes inmuebles.
- j) Los titulares de certificados de participación inmobiliaria.

Finalmente, cabe señalar que algunas legislaciones establecen que pueden ser responsables sustitutos o solidarios del impuesto:

- a) Los empleados de tesorería que dolosamente alteran datos que sirven de base para el cobro del tributo.
- b) 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

## **BASE**

La base del impuesto predial generalmente es el valor catastral del predio de que se trate; sin embargo, en algunas entidades se considera como base de esta contribución el valor fiscal del predio, el cual puede ser igual al valor catastral o bien una parte proporcional de éste.

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. Para determinar el valor gravado en el impuesto predial se consideran como base del impuesto, la superficie (mts2, terreno y mts2 de construcción) del inmueble, por regla general.

En el Distrito Federal, por ejemplo la base para el pago del impuesto predial se determina siguiendo el procedimiento que prevé el artículo 149 del Código Financiero para el propio, norma que dice:

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

A través de la determinación del valor real del inmueble, incluyendo las construcciones a él adheridas e instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derecho sobre ellas, mediante la práctica de avalúo directo que comprenda las características e instalaciones particulares del inmueble, realizado por persona autorizada.

La base del impuesto predial determinada mediante el avalúo directo a que se refiere el párrafo anterior, será válida para el año en que se realice el avalúo y para los dos siguientes, siempre que en cada uno de esos años subsiguientes el avalúo se actualice aplicándole un incremento porcentual igual a aquél en que se incrementen para ese mismo año los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 de este Código.

Sin embargo, los contribuyentes podrán optar por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles aplicando a los mismos los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 de este Código.

Para determinar el valor catastral de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, se considerarán para cada local, departamento, casa o despacho del condominio, las especificaciones relativas a las áreas privativas como jaulas de tendido, cajones de estacionamiento, cuartos de servicio, bodegas y cualquier otro accesorio de carácter privativo; también se considerará la parte proporcional de las áreas comunes que les corresponde, como corredores, escaleras, patios, jardines, estacionamientos y demás instalaciones de carácter común, conforme al indiviso determinado en

la escritura constitutiva del condominio o en la escritura individual de cada unidad condominal.

Con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, a que se refiere el párrafo tercero de esta fracción, la autoridad les proporcionará en el formato oficial una propuesta de determinación del valor catastral y pago del impuesto correspondiente.

En caso de que los contribuyentes acepten tales propuestas y que los datos contenidos en las mismas concuerden con la realidad, declararán como valor catastral del inmueble y como monto del impuesto a su cargo los determinados en el formato oficial, presentándolo en las oficinas autorizadas y, en caso contrario, podrán optar por realizar por su cuenta la aplicación de los valores unitarios indicados o la realización del avalúo a que se refiere el párrafo primero de esta fracción.

La falta de recepción por parte de los contribuyentes de las propuestas señaladas, no relevará a los contribuyentes de la obligación de declarar y pagar el impuesto correspondiente, y en todo caso deberán acudir a las oficinas de la autoridad fiscal a presentar las declaraciones y pagos indicados, pudiendo solicitar que se les entregue la propuesta correspondiente;

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.

Al efecto, multiplicarán el total de las contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47 y aplicarán al resultado la tarifa del artículo 152, fracción I de este Código.

La cantidad que resulte conforme al párrafo anterior se multiplicará por el factor 0.5139 cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional y por el factor 0.2969 cuando el uso sea habitacional, y el resultado será el impuesto a pagar. En el caso de inmuebles con usos habitacionales y no habitacionales, se aplicará a la cantidad resultante conforme al párrafo anterior, el factor que corresponda a cada uso, considerando para ello la parte proporcional determinada en base a las contraprestaciones fijadas para cada uno de ellos, las cantidades respectivas se sumarán y el resultado así obtenido será el impuesto a pagar.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en ningún caso se pagará por concepto de impuesto predial, una cantidad inferior a la que como cuota fija establezca en el rango "A" de la tarifa prevista en el artículo 152 de este Código.

Para los efectos de esta fracción los contribuyentes deberán presentar junto con su declaración de valor los contratos vigentes a la fecha de presentación de la misma. Cada vez que éstos sean modificados o se celebren nuevos, deberán presentarse junto con la declaración de valor a que se refiere este artículo, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que ello ocurra.

En el supuesto de que el valor catastral del inmueble no pueda determinarse en un bimestre porque no sea posible cuantificar el total de las contraprestaciones a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, el contribuyente deberá dar a conocer esta situación a las autoridades fiscales en la declaración que con tal motivo presente, debiendo pagar el impuesto predial con base en el valor catastral que declaró o debió declarar durante el bimestre inmediato anterior. El contribuyente deberá declarar y pagar las diferencias que en su caso resulten procedentes, con recargos calculados con la tasa que corresponda al pago en parcialidades, dentro de los quince días siguientes, a aquél en que en los términos de los contratos respectivos se cuantifique el total de las contraprestaciones.

Cuando se conceda el uso o goce temporal de una parte del inmueble, el impuesto predial deberá calcularse con base en el valor catastral que resulte más alto entre el que se determine sobre la totalidad del inmueble conforme a la fracción anterior y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones por el uso o goce temporal de la parte del inmueble de que se trate, en los términos de esta fracción.

Se entienden como catastros los registros o padrones fiscales de la propiedad inmueble en que se contengan los planos generales y parciales relativos a esa propiedad y los datos particulares de cada predio, como ubicación, linderos, colindancias, superficie, forma del polígono, número de cuenta, nombre del actual propietario y de los anteriores, uso, destino y demás datos relacionados con los predios.

Existe un caso en que la autoridad esta facultada para determinar presuntivamente el valor de un inmueble siguiendo los procedimientos que establece el artículo 75 del Código Financiero del Distrito Federal, que es del tenor siguiente:

**ARTICULO 75.-** Las autoridades fiscales podrán determinar presuntivamente el valor catastral de los inmuebles, cuando:

I. Los contribuyentes se opongan u obstaculicen el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales;

II. Los contribuyentes no cuenten con la información o documentación relativa al cumplimiento de las obligaciones fiscales a que se refiere este Código, que le sea solicitada por las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación, no proporcionen dicha información o documentación, la oculten o la destruyan;

III. Los contribuyentes que otorguen el uso o goce temporal de sus inmuebles mediante contratos o actos pactados aparentemente a título gratuito y acuerden o perciban, por sí o a través de diversas personas, contraprestaciones debidamente comprobadas por el otorgamiento de dicho uso o goce temporal para evitar el pago del impuesto a que se refiere el artículo 149, fracción II, y

IV. Los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal de sus inmuebles mediante contratos o actos pactados con terceros a través de los cuales acuerden o perciban, con motivo de subarrendamientos, cesiones de derechos u otros instrumentos, contraprestaciones por el otorgamiento de dicho uso o goce temporal, excepto cuando demuestren que no tenían conocimiento, ni habían otorgado el consentimiento expreso o tácito de estos actos.

Para los efectos de la determinación presuntiva a que se refiere este artículo, las autoridades fiscales podrán determinar el valor catastral de los inmuebles utilizando conjunta o separadamente cualquiera de los siguientes medios:

1.- Los datos aportados por los contribuyentes en las declaraciones de cualquier contribución presentada a las autoridades fiscales federales o del Distrito Federal;

2.- Información proporcionada por terceros a solicitud de la autoridad fiscal, cuando tenga relación de negocios con los contribuyentes;

3.- Cualquier otra información obtenida por la autoridad fiscal en ejercicio de sus facultades, y

4.- Indirectos de investigación económica, geográfica, geodésica o de cualquier otra clase, que la administración pública del Distrito Federal o cualquier otra dependencia gubernamental o entidad paraestatal de la administración pública federal utilice para tener un mejor conocimiento del territorio del Distrito Federal y de los inmuebles que en él se asientan, siendo éstos, los siguientes:

- a) Fotogrametría, incluyendo la verificación de linderos en campo;
- b) Topografía;
- c) Investigación de campo sobre las características físicas de los inmuebles, considerando el suelo, construcciones e instalaciones especiales, y
- d) Otros medios que permitan el avance tecnológico en la materia.

## TASA

La tasa es un porcentaje que se establece para aplicar a la base para obtener la cantidad líquida que constituye el crédito fiscal a cargo del contribuyente.

La estructura de una tasa puede ser: proporcional, progresiva o regresiva.

Tasa proporcional, cuando la tasa del impuesto es un por ciento constante de la base; la progresiva, es cuando la tasa del impuesto aumenta conforme aumenta también la base fiscal; la regresiva es cuando la tasa del impuesto disminuye a medida que la base aumenta.

Las tasa también pueden ser a su vez única o (de aplicación general) o diferencial según se trate de predios urbanos, rústicos o ejidales. Este último tipo de tasas también se aplica y diferencia según el uso y destino de la propiedad, e inclusive en función del valor de la misma, lo cual implica establecer rangos de valores.<sup>1</sup>

Cabe señalar que el impuesto que se obtiene después de aplicar la tarifa, puede ser reducido o incrementado en razón del uso del inmueble.

## CUOTA

---

<sup>1</sup> Conceptos tomados del estudio de Morones Hernández Humberto, "Objetivos de política Fiscal en la Administración del Impuesto Predial": pag. 258, revista Trimestre Fiscal, Indetec trimestre enero-marzo 1995, año 16 número 49, México.

Son cantidades fijas que se determinan en dinero y que 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 –mts2. de terreno y de construcción del mismo.

Se calcula mediante la aplicación de cuotas en los Estados de Baja California Sur, Coahuila, Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí.

#### TARIFA

Las tarifas constituyen estructuras escalonadas de cuotas o tasas, que en materia del impuesto predial pueden ser aplicables de acuerdo a rangos de valor en que se ubique el valor de un determinado predio, o bien por metro cuadrado de terreno y metro cuadrado de construcción cuando la base sea la superficie del predio.

Tal es el caso del Distrito Federal en el que la Asamblea Legislativa, estableció en el artículo 152 una tarifa para el calculo del Impuesto Predial, dicho artículo dice:

**ARTICULO 152.-** El impuesto predial se calculará por periodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

#### I. TARIFA.

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	\$ 0.05	\$12461.45	\$ 21.40	0.17253
B	12,461.50	24,922.90	42.90	0.28688
C	24,922.95	49,845.90	78.65	0.39783
D	49,845.95	74,768.70	177.80	0.44176
E	74,768.75	99,691.60	287.90	0.51579
F	99,691.65	124,614.50	416.45	0.60346
G	124,614.55	149,537.40	586.85	0.62613
H	149,537.45	174,460.30	722.90	0.68531
I	174,460.35	199,383.20	893.70	0.71420
J	199,383.25	224,306.10	1,071.70	0.73627
K	224,306.15	249,229.00	1,255.20	0.75894
L	249,229.05	274,151.90	1,444.35	0.77960
M	274,151.95	299,074.80	1,638.65	0.80388
N	299,074.85	498,458.00	1,839.00	0.82419
O	498,458.05	697,841.20	3,482.30	0.82419
P	697,841.25	897,224.40	5,125.60	0.82625
Q	897,224.45	1,196,299.20	6,773.00	0.84639
R	1,196,299.25	1,495,374.00	9,304.35	0.84641

S                      1,495,374.05                      en adelante                      11,835.75                      0.84641

II. Tratándose de inmuebles de uso habitacional, el impuesto que resulte a cargo de los contribuyentes conforme a la tarifa prevista en la fracción I de este artículo será objeto de las reducciones que a continuación se señalan:

1.- Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se encuentre dentro del rango "A" de la tarifa citada pagarán una cuota fija de \$16.65

Los contribuyentes cuyos inmuebles tengan un valor catastral que se ubique en los rangos marcados con las literales "B" o "C", y los que se encuentren marcados con la literal "D" con valor hasta de \$ 58,202.10, pagarán la cantidad que resulte de sumar a la cuota fija señalada en el párrafo anterior, la que se obtenga de multiplicar por 0.01654% la diferencia entre el valor catastral del propio inmueble y la cantidad señalada como límite inferior del mencionado rango "B".

2.- Salvo el caso previsto en el apartado anterior, para el rango marcado con la literal "D" el impuesto a pagar en el caso de inmuebles cuyo valor catastral se encuentre comprendido en los rangos marcados con las demás literales de la tarifa mencionada, será reducido en los porcentajes que a continuación se mencionan:

Rango	Porcentaje de Descuento
A	0
B	0
C	0
D	85.00
E	68.00
F	45.00
G	33.00
H	24.00
I	22.00
J	19.00
K	16.00
L	13.00
M	10.00
N	7.00
O	7.00
P	7.00
Q	0.00
R	0.00
S	0.00

III. Tratándose de inmuebles sin construcciones, los contribuyentes, además de determinar y pagar el impuesto respectivo de acuerdo a la tarifa a que se refiere la fracción I de este artículo, deberán pagar una cuota adicional que se calculará multiplicando ese impuesto por el factor correspondiente, dependiendo del valor catastral por m2 de suelo que le corresponda, de acuerdo a la tabla siguiente:

RANGOS DE VALOR DE SUELO POR m2

DESDE	HASTA	FACTOR
\$0.05	\$62.00	1.0

62.05	124.80	2.0
124.85	en adelante	3.0

Para los efectos de esta fracción, se entenderá por inmueble sin construcciones, aquél que no tenga construcciones permanentes o que teniéndolas su superficie sea inferior a un 10% de la del terreno, a excepción de:

- a). Los inmuebles que se ubiquen en zonas primarias designadas para la protección o conservación ecológica, y en las zonas secundarias denominadas áreas verdes y espacios abiertos, de acuerdo con la zonificación establecida en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano Delegacional;
  - b). Los inmuebles que pertenezcan a instituciones educativas, culturales o de asistencia privada;
  - c). Los campos deportivos o recreativos acondicionados y funcionando como tales;
  - d). Los estacionamientos públicos debidamente autorizados y en operación, y
  - e). Los inmuebles respecto de los que se obtenga licencia única de construcción y en el período de su vigencia se realicen construcciones del 10 % o más de la superficie del terreno, y
  - f). Otros inmuebles que sean efectivamente utilizados conforme a la autorización que hubiese otorgado la autoridad competente IV.
- Tratándose de los inmuebles que a continuación se mencionan, los contribuyentes tendrán derecho a una reducción del impuesto a su cargo:

1.- Del 80% los dedicados a usos agrícola, pecuario, forestal, de pastoreo controlado, ubicados en la zona primaria designada para la protección o conservación ecológica.

2.- Del 50% los ubicados en zonas en las que los Programas Parciales de Desarrollo Urbano Delegacional determinen intensidades de uso, conforme a las cuales la proporción de las construcciones cuya edificación se autorice, resulte inferior a un 10% de la superficie total del terreno.

Las tablas que expiden las legislaturas locales se calculan a través de la aplicación de tasas, y contemplan rangos de valores de inmuebles a los que se les asigna el monto que debe ser liquidado por cada contribuyente por excepción los Estados de Baja California Sur, Coahuila, Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, no utilizan tablas, por lo que hace a los demás Estados e incluyendo al Distrito Federal, si las utilizan.

### 3.2. COMPETENCIA PARA SU ESTABLECIMIENTO.

El artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación por parte de los mexicanos para contribuir para los gastos públicos.

De ahí que los Estados de la Federación incluyan dentro de sus propias Constituciones dicha obligación.

Asimismo prevén la facultad por parte de las legislaturas locales para establecer contribuciones en favor de los Municipios, en particular aquellas que se refieren a la propiedad inmobiliaria, situación que también se encuentran contemplada en el artículo 115 fracción IV inciso a) de la Constitución General de la República así como en las de los Estados.

Por razón de orden hemos considerado prudente mencionar primero el caso de cada uno de los Estados de la Federación para después terminar con el caso del Distrito Federal.

## **AGUASCALIENTES**

En la Constitución del Estado el artículo 13 establece que:

"Son obligaciones de los habitantes del Estado:

- I.- Si son mexicanos, las que se detallan en el Artículo 31 de la Constitución Federal;
- III.- Si son extranjeros, contribuir para los gastos públicos de la misma manera que dispongan las leyes, obedecer y respetar las Instituciones, Leyes y Autoridades del Estado; sujetarse a los fallos y sentencias de los Tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que se conceden a los mexicanos."

Como facultades del propio congreso del Estado el artículo 27 de ese mismo cuerpo normativo establece:

"Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado y de los Municipios"

En el artículo 71 se menciona que 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Estado 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.

### **BAJA CALIFORNIA NORTE**

En la Constitución de éste Estado en su artículo 9 nos dice que son obligaciones de los habitantes del Estado:

"I.- Si son mexicanos, las que señalan en el artículo 31 de la Constitución General de la República y en la presente.

La facultad para imponer contribuciones corresponde a la Comisión Permanente de la legislatura local en términos del artículo 39 de su Constitución que dice que le corresponde:

"III.- Dictaminar sobre las modificaciones a los Presupuestos de Ingresos Municipales, que propongan los respectivos Ayuntamientos;"

Artículo 82.- 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 la Legislatura establezca a su favor, y en todo caso:

A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan 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.

### **BAJA CALIFORNIA SUR.**

En el Artículo 22 de su máximo ordenamiento establece que:

artículo 22.- Son obligaciones de los habitantes del Estado:

II.- Contribuir a los gastos públicos del Estado y del Municipio en que residan, en la forma proporcional y equitativa que dispongan las Leyes;

Artículo 133.- La Hacienda de los Municipios del Estado, se formará con las percepciones que establezca su Ley de Ingresos y demás disposiciones relativas y las que adquiera por concepto de participación de impuestos federales y estatales, convenios, legados, donaciones o por cualquiera otra causa.

### **CAMPECHE**

La Constitución del Estado de Campeche en su artículo 9 establece que:

Son obligaciones de los habitantes del Estado:

I.- Si son mexicanos:

b).- Contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes;

VII.- Contribuir para los gastos públicos del Estado y Municipio en que residan en la forma proporcional y equitativa que establezcan las leyes;

Corresponde al Congreso Local de acuerdo con lo que prevé el artículo 32 de la Constitución Estatal:

III.- Imponer las contribuciones que deban corresponder al Estado y a los Municipios, fijando anualmente los ingresos y egresos que fueren necesarios para cubrir los presupuestos que se sometan a su consideración y aprobación por el Ejecutivo; estableciendo los ingresos y egresos relativos a aquél y los ingresos que correspondan a éstos; determinar en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de esta Constitución, las participaciones que correspondan a los Municipios en los impuestos federales y estatales; legislar sobre la integración del patrimonio del Estado y de los Municipios; y legislar en todo lo concerniente a los diversos ramos de la Administración Pública del Estado;

De los Municipios del Estado

III.- Imponer contribuciones que no estén especificadas en las leyes fiscales del Municipio.

## **COAHUILA**

En el máximo ordenamiento en el Estado de Coahuila en su artículo 16 establece que:

Son deberes de los habitantes del Estado:

III.- Contribuir a los gastos públicos del Municipio, del Estado y de la Federación en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes correspondientes.

Artículo 124.- Los municipios, constituyen entidades autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y, por consiguiente, son sujetos de derechos y obligaciones.

Artículo 131. Los Ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes:

V. Someter a la aprobación del Congreso del Estado, el proyecto de Ley de Ingresos Municipal, correspondiente a cada ejercicio fiscal; así como aprobar, con base en los

ingresos disponibles, los Presupuestos de Egresos Municipales y disponer la publicación de éstos en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que surtan efectos legales.

XI. Administrar libremente la Hacienda Pública Municipal, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y las contribuciones y demás ingresos que el Congreso del Estado establezca en favor de los propios Municipios, los que, en todo caso, deberán percibir:

1. Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Congreso del Estado, sobre la propiedad inmobiliaria y su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Al establecer las contribuciones a que se refieren los incisos 1 y 3, deberá observarse lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XIX.- Autorizar y glosar en el mes de enero de cada año, la cuenta pormenorizada, los documentos y los libros de ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal, correspondientes al año anterior, así como presentar al Congreso del Estado la cuenta pública municipal del año anterior, dentro de los primeros cuatro meses del siguiente ejercicio fiscal.

## **COLIMA**

Para la Constitución del Estado de Colima en el Artículo 9 se determina que:

Son obligaciones de los habitantes del Estado:

b).- Contribuir para los gastos públicos que dispongan las leyes, obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del Estado, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin intentar otros recursos que los que se conceden a los mexicanos.

Artículo 21.- Las funciones que competen al Poder Legislativo se ejercen por una Cámara que se denomina congreso del estado libre y soberano de Colima.

Artículo 33.- Son facultades del Congreso:

III.- Aprobar anualmente la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado; las leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los gobiernos estatal y municipales;

Artículo 87.- El Estado de Colima adopta para su Régimen interior la forma de Gobierno representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al 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 el Congreso del Estado establezca a su favor y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

## **CHIHUAHUA**

En este Estado su Constitución no contempla la obligación que establece el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero en su artículo 64 se establece que:

Son facultades del Congreso:

IV.- Expedir la ley que regula el funcionamiento del municipio libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado;

VIII.- Aprobar las leyes de ingresos de los municipios a más tardar el día 15 de diciembre y revisar sus cuentas públicas;

Para el establecimiento de contribuciones la Constitución del Estado indebidamente confunde la imposición de contribuciones que sería en todo caso el genero y los impuestos; que son la especie, ello dentro del artículo 132 que nos dice que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y en forma especial con los ingresos siguientes:

I.- Impuestos:

A.- Las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan las leyes sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento y división, consolidación, translación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

## **DURANGO**

También es de resaltar que Constitución Política del Estado de Durango tampoco menciona la obligación de contribuir con el gasto público.

Artículo 55.- El Congreso tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras y además para:

IV.- Decretar las contribuciones y otros ingresos suficientes para atender las necesidades de los Municipios, tomando en consideración las participaciones y subsidios federales y estatales, y en todo caso, incluyendo las contribuciones y percepciones a que se refiere el Artículo 111 de esta Constitución;

Artículo 103.- El Estado de Durango tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Artículo 105.- Los Municipios, estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Artículo 111.- La hacienda municipal se forma de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y financiamiento. En consecuencia, la hacienda municipal, administrada libremente por el ayuntamiento se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del Estado establezca a su favor y en todo caso:

a).- Percibirá las contribuciones, incluyendo tasas adicionadas que determine el Estado sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

La Legislatura aprobará la Ley de Ingresos de los Municipios y revisará sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en los ingresos municipales disponibles.

## **ESTADO DE MÉXICO**

Para la Constitución del Estado de México en su artículo 27 se determina que

Son deberes de los vecinos del Estado:

II. Contribuir para los gastos públicos del Estado y de los municipios donde residan o realicen actividades gravables, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido por la Constitución Federal;

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XXVII.- Legislar en materia municipal teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado;

Artículo 125.- 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 establezca la ley de la materia.

Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos. Estas sesiones nunca excederán de 10 días hábiles y tendrán como único objeto, concordar el presupuesto de egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación.

## **GUANAJUATO**

En la Constitución Política del Estado de Guanajuato se considera en el artículo 19 que

Son obligaciones de los habitantes del Estado:

II.- Contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio de su residencia, en la forma que dispongan las Leyes de la materia;

Artículo 63.- Son facultades del Congreso del Estado:

XV.- Expedir anualmente la Ley de ingresos para los Municipios del Estado;

Artículo 106.- El Municipio Libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una Institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su Gobierno Interior y libre en la administración de su Hacienda.

Artículo 121.- 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 el Congreso establezca a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que se establezcan 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.

## **GUERRERO**

Para la Carta Constitutiva de éste Estado en su artículo 11 se prevé que:

Son obligaciones de los habitantes del Estado:

II.- Contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes;

V.- Legislar sobre el Municipio Libre sujetándose a lo establecido por el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 92.- El Municipio tiene personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la Ley.

Artículo 100.- Los Ayuntamientos administrarán su hacienda conforme a la Ley, la cual se formará de:

II.- Las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación o mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los bienes inmuebles;

## **HIDALGO**

En el Máximo ordenamiento de este Estado en su artículo 12 se determina que

Son obligaciones de los habitantes del Estado:

II.- Contribuir a los gastos públicos del Estado y del Municipio en que residan o tengan bienes, en la forma proporcional y equitativa que dispongan las Leyes;

Artículo 115.- El Municipio es una institución con personalidad jurídica-política, con territorio determinado, en el que se encuentra el núcleo de población, dotado de autonomía, para atender a sus necesidades, para lo cual manejará su patrimonio conforme a la Ley y elegirá directamente a sus autoridades.

Artículo 129.- La Hacienda de los Municipios del Estado se formará con las percepciones que establezca su Ley de ingresos y demás disposiciones relativas, así como las que obtengan por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales, convenios, legados, donaciones y por cualesquiera otras causas; y en todo caso, los Ayuntamientos:

I.- 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 la Legislatura establezca a su favor; y

II.- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base de 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 las contribuciones;

## **JALISCO**

En lo tocante al Estado, el artículo 5 de su Constitución determina que:

Las personas físicas o jurídicas, en los términos que señalen las leyes, tendrán la obligación de:

- I. Contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes;

Artículo 73.- El municipio libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos:

- I. Cada principio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa que residirá en la cabecera de la municipalidad y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Ejecutivo del Estado;

Artículo 88.- 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 el Congreso establezca a su favor y, en todo caso, con:

- I. Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales que establezca el Congreso, de su fraccionamiento, división, consolidación, transacción y mejora.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

## **MICHOACAN**

En esta Constitución llama la atención la forma en que consigna esa obligación por parte del gobernado, ya que únicamente nos remite al texto de la Constitución General de la República.

Artículo 4o. Son obligaciones de los habitantes del Estado:

I. Si son mexicanos, las que se señalen en esta Constitución y en el artículo 31 de la General de la República.

Artículo 44. Son facultades del Congreso:

X. Aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas;

Artículo 111. El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva.

Artículo 123. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

II. Administrar 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 el Congreso del Estado establezca a su favor y, en todo caso:

a) Percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, 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.

## **MORELOS**

Igual que la anterior la Constitución este Estado nos remite a la Constitución Federal.

Artículo 8.- Son obligaciones de los habitantes del Estado:

II.- Las que establece el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 40.- Son facultades del Congreso:

XIII.- Decretar las contribuciones que deben formar la Hacienda Municipal, las que deben ser bastantes para cubrir las necesidades de los Municipios;

Artículo 112.- Los Municipios libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones, debiendo manejar su patrimonio.

VI.- Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la que se integrará con las contribuciones y demás ingresos que en su favor establezca el Congreso del Estado, con las participaciones y subsidios que les otorguen la Federación y el Estado, así como con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan estando además facultados para:

B) Percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que fije el Congreso del Estado sobre la propiedad o posesión de inmuebles comprendidos dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales y las relativas a la traslación de dominio, fraccionamientos, conjuntos habitacionales, condominios, división, fusión y demás formas de desmembramiento de los predios; asimismo, las mejoras, la realización de obras y servicios públicos, y cualquier otra actividad que produzca un incremento en el valor de los inmuebles.

## **NAYARIT**

En este Estado tampoco se establece esa obligación por parte del gobernado para contribuir con el gasto público.

**Artículo 109.-** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda y aprobarán su propio presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles.

La Ley de Ingresos de cada Municipio, será aprobada por el Congreso del Estado.

**Artículo 115 Bis.-** La Hacienda Pública del Estado y de los Municipios, se formará de impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos diversos que fije la Legislatura del Estado en las respectivas Leyes de Ingresos. En todo caso, las contribuciones que se asignen a los Ayuntamientos, deberán ser suficientes para las necesidades de sus respectivos municipios, conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución General de la República y quedarán facultados para celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

## **NUEVO LEÓN**

En el artículo 34 de la Constitución del Estado de Nuevo León, nos dice que

Son obligaciones de los nuevoleonenses:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, inscribiéndose en las oficinas recaudadoras respectivas, manifestando el valor real de sus propiedades o la importancia de la profesión o giro de que subsistan;

**Artículo 63.-** Pertenecen al Congreso:

X.- Fijar anualmente, a propuestas de los respectivos Ayuntamientos, las contribuciones que deben formar la Hacienda Pública de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; y revisar y aprobar las cuentas que éstos presenten correspondientes al ejercicio anterior;

**Artículo 119.-** 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 la Legislatura establezca a su favor. Con las participaciones Federales que le correspondan de acuerdo a las bases, montos y plazos que determine anualmente la Legislatura del Estado; con los ingresos derivados de la prestación de las contribuciones que les competan, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, por su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y todas las contribuciones que señale la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

## **OAXACA**

En el artículo 22 de la Carta Constitutiva de éste Estado se determina que:

Son obligaciones de los habitantes del Estado:

III.- Contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes

Artículo 94.- Los Municipios libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones.

Los Municipios estarán investidos, de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas por la Legislatura Local, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 108.- Los Municipios, a través de sus Ayuntamientos, administrarán libremente la Hacienda Municipal, la cual se compondrá de los bienes propios del Municipio y de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones impuestas por la Ley General de Ingresos Municipales o por las especiales en el caso de la última parte del artículo 104 de esta Constitución Política del Estado de Oaxaca: y en todo caso: a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

## **PUEBLA**

La Constitución del Estado de Puebla dice en su artículo 103 se consigna que

Los Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la Ley, y 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 la Legislatura del Estado establezca a favor de aquéllos y que, entre otros, serán:

I.- Las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que se aprueben sobre propiedad inmobiliaria, fraccionamientos de ésta, división, consolidación, traslación, mejora y las que tengan como base el valor de los inmuebles.

c).- Los presupuestos de egresos de los Municipios serán aprobados por los respectivos Ayuntamientos, con base en los ingresos de que dispongan.

## **QUERETARO**

La Constitución de Querétaro en su artículo 22 prevé que:

Son Obligaciones de los ciudadanos de Querétaro:

VII.- Las demás que establezca esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

Artículo 41.- Son facultades de la Legislatura:

XXIV. Aprobar anualmente las leyes de ingresos y presupuesto de egresos del Estado, así como la ley de ingresos de cada municipio;

Artículo 79.- Los Municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio. Serán representados y administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa que se compondrá:

Artículo 83.- Los municipios administrarán su patrimonio conforme a la ley, La Legislatura del Estado aprobará, en su caso, las leyes de ingresos y revisará las cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Artículo 89.- La hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura establezca en su favor, y de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación mejora y las que tenga por base el cambio el valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales. 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. Las leyes del Estado no establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones inmobiliarias en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado y sus Municipios están exentos de dichas contribuciones.

## **QUINTANA ROO**

En lo tocante a la obligación de contribuir el artículo 36 de la Constitución del Estado mencionado dice que:

Son obligaciones de los habitantes del Estado:

II.- Contribuir a los gastos públicos del Estado y del municipio en que residan en la forma proporcional y equitativa dispuesta en las leyes.

Artículo 75.- Son facultades de la Legislatura del Estado:

XXX.- Aprobar las Leyes de Ingresos Municipal y Estatal y el presupuesto de egresos del Estado, determinando en cada caso, las partidas correspondientes para cubrirlas.

XXXIII.- Decretar las Leyes de hacienda y de ingresos municipales.

Artículo 126.- El Municipio Libre es una entidad de carácter público dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónoma en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.

Artículo 143.- La Hacienda Pública de los Municipios se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las contribuciones y percepciones que establezca su Ley de Ingresos y demás disposiciones relativas, y las que adquieran por: a) Contribuciones, incluyendo tasas adicionales, 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 funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

## **SAN LUIS POTOSÍ.**

A diferencia de las demás el artículo 19 del Máximo Ordenamiento Político del Estado citado establece que:

Son habitantes del Estado las personas que residan en forma permanente o temporal en él.

Los habitantes están obligados a:

III.- Contribuir para los gastos públicos del Estado y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes;

Artículo 53.- En el primer período ordinario de sesiones, el Congreso del Estado se ocupará de preferencia de aprobar las leyes de Ingresos del Estado y las de los municipios, así como de examinar y aprobar el presupuesto de egresos que le presente el Ejecutivo, correspondiente al año entrante.

Artículo 114.- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes:

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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 el Congreso establezca a su favor y, en todo caso:

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

## **SINALOA**

El Supremo Ordenamiento Político del Estado de Sinaloa dice en su artículo 6 que:

Son obligaciones del sinalense:

III.- Contribuir a los gastos públicos en la forma que las leyes lo dispongan.

Artículo 43.- Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:

III.- Decretar toda clase de imposiciones tributarias necesarias para cubrir el presupuesto.

XXVI.- Discutir y aprobar anualmente las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado, teniendo en cuenta las iniciativas que éstos presenten.

Del municipio libre

Artículo 123.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

II.- Las contribuciones u otros ingresos, cualquiera que sea su denominación, que el Congreso del Estado establezca a su favor;

V.- Las contribuciones y tasas adicionales que se establezcan en el Estado sobre la propiedad Inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como 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.

## **SONORA**

La Suprema Carta Política de este Estado en su artículo 12 dice que:

Son obligaciones de los sonorenses:

IV.- Contribuir para los gastos públicos del Estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 64.- El Congreso tendrá facultades:

XXIV.- Para discutir, modificar, aprobar ó reprobado anualmente las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos de los Ayuntamientos, así como las modificaciones a dichos presupuestos.

Artículo 136.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

XXI.- Someter al examen y aprobación del Congreso, durante la segunda quincena del mes de noviembre de cada año, la ley de Ingresos y el correspondiente Presupuesto de Ingresos que deberán regir en el año fiscal siguiente. Todo ingreso adicional y excedente que reciba el ayuntamiento para su ejercicio, deberá ser autorizado previamente por el Congreso del Estado.

XII.- Aprobar, con base en las contribuciones y demás ingresos que determine anualmente el Congreso, sus presupuestos de egresos y publicarlos en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

Artículo 139.- Los municipios administrarán los bienes de dominio público y privado de su patrimonio y podrán otorgar concesiones para su explotación, de conformidad con las leyes respectivas; administrarán libremente su hacienda, la que se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que establezca el Congreso del Estado a su favor, los cuales procederán de:

a) Contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan las leyes sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los 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.

## **TABASCO**

El más importante cuerpo normativo político del Estado de Tabasco en su artículo 36 determina que:

Son facultades del Congreso:

VII.- Imponer las contribuciones que deban corresponder al Estado y a los Municipios, aprobando anualmente los ingresos que fueren necesarios para cubrir los presupuestos aprobados por el Ejecutivo y los Ayuntamientos en sus respectivos ámbitos; determinar conforme a la Constitución Política Federal y a esta Constitución, las participaciones que correspondan a los Municipios en los Impuestos Federales y Estatales; y legislar sobre la integración del Patrimonio del Estado y de los Municipios;

Artículo 65o.- El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades:

V.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

## **TAMAULIPAS**

La Carta Política más importante del Estado de Tamaulipas, en su artículo 18, determina que:

Todos los habitantes del Estado estarán obligados:

II.- A contribuir para todos los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes, quedando en todo caso prohibidos los impuestos de carácter meramente personal;

Artículo 46.- El Congreso en el segundo período de sesiones, se ocupará en discutir y decretar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado del año siguiente,

mismos que le serán presentados durante los primeros diez días de diciembre de cada año por el Ejecutivo. Las Leyes de Ingresos de los Municipios deberán remitirse durante los primeros diez días del mes de noviembre de cada año por conducto del Ejecutivo. Sólo se podrán ampliar dichos plazos cuando medie solicitud del Ejecutivo, suficientemente justificada a juicio del Congreso. Las Cuentas Públicas correspondientes al último año de la elección constitucional de Gobernador y Ayuntamientos, deberán ser presentadas a más tardar el día quince de diciembre, para lo cual se prorrogará forzosamente el período de sesiones, por los días necesarios del mes de diciembre y procederá en la forma que establece el artículo que antecede.

Artículo 58.- Son facultades del Congreso:

IV.- Fijar, a propuesta de los respectivos Ayuntamientos, por conducto del Ejecutivo, las contribuciones y otros ingresos que deban formar la Hacienda Pública de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades;

Artículo 132.- La Organización Política y Administrativa de los Municipios, las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, sus relaciones con los Poderes del Estado, y otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública, se determinarán en el Código Municipal, que deberá sujetarse a las bases siguientes:

III.- 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 el Congreso establezca en su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, correspondientes a su territorio, que establezca el Congreso 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.

## **TLAXCALA**

En su Máximo Ordenamiento en el artículo 25 prevé que:

Son deberes y obligaciones de los habitantes, sin distinción alguna:

IV.- Contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.

Artículo 54.- Son facultades del Congreso:

XII.- Expedir la Ley de Hacienda y el Código Fiscal del Estado. Decretar las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos del Estado y la de Ingresos de los Municipios, previa iniciativa del Ejecutivo y de los Ayuntamientos.

Artículo 90.- Los Municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejercerán y manejarán respectivamente a través de su Ayuntamiento conforme a la Ley. Así mismo poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezcan las leyes, los bandos de policía y de buen gobierno y los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 91.- Los Ayuntamientos Administrarán libremente la Hacienda Municipal, la cual se formará con:

II.- Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y cambio de valor, así como las tasas adicionales.

## **VERACRUZ**

En la Norma Rectora del Estado no se establece obligación de contribuir con el gasto público, pero en su artículo 114 se consigna que:

Las leyes reglamentarias municipales se sujetarán a las bases siguientes:

I.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y administrarán libremente, su patrimonio conforme a la Ley;

II.- Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones y todos los demás ingresos fiscales que la Legislatura establezca a su favor;

III.- Los municipios percibirán los impuestos, derechos, productos, contribuciones y demás ingresos fiscales, incluso las tasas adicionales que se decrete el Estado sobre la propiedad inmobiliaria la de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como aquellos que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

## **YUCATÁN**

En la Carta Magna del Estado su artículo 3, determina que:

Todos los habitantes del Estado, están obligados:

II.- A contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes;

Artículo 30.- Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

VII.- Señalar las contribuciones y otros ingresos que deban formar la hacienda municipal, procurando sean suficientes a cubrir las necesidades de los municipios; determinar anualmente, las bases, montos y plazos con que serán cubiertas las participaciones federales a los municipios; y, revisar y aprobar en su caso las cuentas públicas municipales;

Artículo 82.- Las facultades y competencias del Municipio libre, que se establezcan en las leyes respectivas y los reglamentos municipales, se sujetarán a las bases normativas siguientes:

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de los rendimientos de los bienes que la pertenezca, así como los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones y todos los demás ingresos fiscales que la Legislatura establezca en su favor y en todo caso:

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

## **ZACATECAS**

También es éste un Estado cuyo Máximo Ordenamiento Político omite precisar la obligación por parte del gobernado para contribuir con el gasto público pero en el artículo 83 se contempla que:

El Municipio Libre es la unidad política constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, forma de gobierno democrático, de elección popular directa, autónomo en su régimen interno, para promover el desarrollo armónico e integral de sus habitantes.

El Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

Artículo 84.- Como máximos órganos de gobierno de los municipios los ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones y facultades:

II.- Administrar libremente su hacienda, la cual se integrará con los bienes propios y los conceptos de ingresos que anualmente les fije la Legislatura. Los Ayuntamientos recibirán, además, las contribuciones por concepto de prestación de servicios públicos, que les otorga la fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las participaciones en el rendimiento de los impuestos federales y estatales en los términos que señale la Legislatura.

De conformidad con la respectiva normatividad y el presupuesto de ingresos, se elaborará el presupuesto anual de egresos, mismo que se remitirá a la Legislatura para su conocimiento.

## **DISTRITO FEDERAL**

El artículo 18 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal nos dice que: son obligaciones de los habitantes cumplir con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los de este Estatuto así como los de las leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables; **contribuir a los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...**".

El artículo 10 de la Ley Orgánica de La Asamblea Legislativa del Distrito Federal nos dice que son atribuciones de esta:

I a II

"III.- Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos;"

En esas condiciones podemos resaltar que los Estados de Chihuahua, Durango, Nayarit, Puebla, Tabasco, Veracruz y Zacatecas son omisos en cuanto a la manifestación expresa en sus respectivas constituciones, en el sentido de imponer la obligación por parte del gobernado para contribuir con el gasto público, de la Federación, Estado o Municipio en que residan.

De igual forma los Estados de Querétaro, Michoacán y Morelos no incluyen dicha obligación sino que únicamente remiten al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.3. REGULACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN LAS DISTINTAS LEGISLACIONES DE LA REPÚBLICA MEXICANA.**

Es de nuestro interés el conocer la aplicación de este impuesto en el interior de nuestro país; por lo extenso que ello implica nos referiremos únicamente a dos de los elementos de este impuesto en cada estado de la República, ya que como podrá corroborarse éste varía desde la denominación hasta el propio objeto.

Estas variantes nos llevarán a determinar si inclusive ya ha sido tomado en consideración lo preceptuado por la Nueva Ley Agraria, en cuanto a la propiedad ejidal y sus distintas formas de regular la explotación, la posesión e inclusive la propia forma de asociación que ya hemos expuesto en párrafos anteriores.

Para ello consideramos para mayor claridad exponer esas variantes en tablas, ya que de otra manera tendríamos que hacer la transcripción del articulado que prevé dichas condiciones de establecimiento.

En la tabla que a continuación se incluye encontraremos el objeto del impuesto predial y sus diferencias en cada Estado.

	ESTADO	PROPIEDAD	POSESIÓN	COPROPIEDAD	OTROS	PROPIEDAD EJIDAL	USUFRUCTO
1.	AGUASCALIENTES						
2.	BAJA CALIFORNIA						
3.	BAJA CALIFORNIA SUR						
4.	CAMPECHE						
5.	COAHUILA						
6.	COLIMA						
7.	CHIAPÁS						
8.	CHIHUAHUA						
9.	D.F.						
10.	DURANGO						
11.	GUANAJUATO						
12.	GUERRERO						
13.	HIDALGO						
14.	JALISCO						
15.	MEXICO						
16.	MICHOACÁN						
17.	MORELOS						
18.	NAYARIT						
19.	NUEVO LEÓN						

20.	OAXACA					
21.	PUEBLA					
22.	QUERETARO					
23.	QUINTANA ROO					
24.	SAN LUIS POTOSI					
25.	SINALOA					
26.	SONORA					
27.	TABASCO					
28.	TAMAULIPAS					
29.	TLAXCALA					
30.	VERACRUZ					
31.	YUCATAN					
32.	ZACATECAS					

En la siguiente tabla encontraremos los sujetos obligados al pago del impuesto predial.

ESTADO	PROPIETARIOS	POSEEDORES	COPROPIETARIOS	USUFRUCTUARIOS	CONDOMINIOS	EJIDATARIOS.
AGUASCALIENTES						
BAJA CALIFORNIA						
BAJA CALIFORNIA SUR						
CAMPECHE						
COAHUILA						
COLIMA						
CHIAPAS						
CHIHUAHUA						
D.F.						
DURANGO						
GUANAJUATO						
GUERRERO						
HIDALGO						
JALISCO						
MEXICO						
MICHOACAN						
MORELOS						
NAYARIT						
NUEVO LEON						
OAXACA						
PUEBLA						

QUERETARO					
QUINTANA ROO					
SAN LUIS POTOSI					
SINALOA					
SONORA					
TABASCO					
TAMAULIPAS					
TLAXCALA					
VERACRUZ					
YUCATAN					
ZACATECAS					

Como se puede apreciar son 9 los Estados que no contemplan la imposición del impuesto predial para la propiedad ejidal.

Además, hay que comentar que del resultado de la investigación podemos concluir que ninguna de las legislaturas contempla la modificación del artículo 27 Constitucional y su Ley reglamentaria en el sentido de que se sigue considerando la forma de su establecimiento según lo determinaban los artículos 106 al 108 de la (derogada) Ley Federal de Reforma Agraria:

"Art. 106.- El régimen fiscal de los ejidos se sujetará a las bases siguientes:

1.- Los Municipios, los Estados y la Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un **impuesto predial**;

II.- Entretanto se hacen los estudios para calcular la rentabilidad de las tierras ejidales, el impuesto predial se causará aplicando las tarifas que señalen las leyes fiscales sobre el valor fiscal de cada clase de tierras;

III.- Cualquiera que sea el procedimiento que se siga para fijar el impuesto, la cuota asignada por contribución a los ejidos no podrá exceder del 5% de la producción anual comercializada de los mismos. Este por ciento se calculará siempre teniendo en cuenta los precios rurales de la producción de que se trate;

IV.- Mientras que duren las posesiones provisionales, los ejidos pagarán: en el primer año, cuando más el 25% de impuesto predial que les corresponda, y en los subsecuentes, el impuesto se les aumentará en un 10% cada año, hasta alcanzar la cuota total, o hasta que se ejecute la resolución presidencial. Desde la fecha de la ejecución de la resolución presidencial, los ejidos quedan obligados a pagar la cuota íntegra que les corresponda; pero no podrá exigírseles el pago de las diferencias entre las cuotas parciales que legalmente se les hayan asignado durante la posesión provisional y el monto total de la contribución;

V.- La responsabilidad fiscal por todas las tierras ejidales corresponde al núcleo de población ejidal y obliga a todos los ejidatarios;

VI.- El impuesto predial será depositado por cada ejidatario en la Tesorería del Comisariado Ejidal, la que de inmediato concentrará el importe de dicho impuesto en la oficina fiscal más próxima que le corresponda;

VII.- En los ejidos que se explotan individualmente, el procedimiento económico coactivo sólo podrán ejercerlo las autoridades fiscales correspondientes y únicamente sobre la producción que pertenezca individualmente al ejidatario que no haya cubierto la cuota que le corresponda, y hasta el 25% de la producción anual de su unidad de dotación;

VIII.- Si la explotación es colectiva, el procedimiento a que se refiere la fracción anterior se ejercitará por las mismas autoridades sobre el producto de la explotación íntegra del ejido y hasta por el 25% de la producción anual; y

**IX.- No podrá gravarse en ningún caso la producción agrícola ejidal”.**

“Art. 107.- Fuera de las obligaciones fiscales de que trata este capítulo, de las que contraigan los ejidatarios conforme a las leyes de crédito no se podrán exigir a los miembros de un ejido o comunidad ninguna otra prestación en numerario, ni en forma de contribución indirecta”.

"Art. 108.- El régimen fiscal de los bienes comunales se sujetará a los preceptos contenidos en este capítulo, en cuanto les sean aplicables".

### 3.3.1. ELEMENTOS DEL IMPUESTO PREDIAL EN LAS DISTINTAS LEGISLACIONES DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

En las condiciones relacionadas podemos darnos una idea general de como es el comportamiento del impuesto predial a lo largo de nuestro territorio nacional; como puede observarse son 2 los Estados que han optado por denominarlo de distinta forma

Ellos son Tamaulipas (Impuesto a la propiedad urbana, suburbana y rústica), y Aguascalientes (Impuesto a la Propiedad raíz).

En primer lugar genéricamente se trata de un impuesto que grava la propiedad del suelo y de las construcciones adheridas a éste ya sea que se trate de predios urbanos, suburbanos o rústicos, recayendo también sobre la posesión de esos mismos.

Debe aclararse que solamente son 23 Estados los que contemplan la causación en forma expresa de la propiedad ejidal.

Tratándose de la propiedad ejidal existen diferencias en cuanto al establecimiento del impuesto. Por ejemplo mientras que para el Estado de Baja California Sur simplemente en forma lisa y llana se grava "la propiedad ejidal", en el Estado de Michoacán se establece que serán objeto de este impuesto "los derechos sobre la propiedad o posesión de terrenos ejidales o comunales y de parcelamiento, en los términos de la legislación agraria federal, así como la posesión de construcciones permanentes en zonas urbanas, ejidales o comunales.

Precisamente es la propiedad ejidal y la posibilidad de gavarla para efectos del impuesto predial el tema central de este trabajo.

Dicha posibilidad difiere de:

La naturaleza de los bienes ejidales, tierras y en su caso construcciones.

La forma de cumplimiento con los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad.

La determinación, en caso de existir tal posibilidad, lo sería el impuesto predial una fuente de ingresos para el municipio y en su caso para el Distrito Federal en razón de los ejidos que aún existen en éste.

Al respecto es necesario establecer en primer término qué es la propiedad ejidal.

Para ello recordaremos lo expuesto en el capítulo I del presente trabajo en el que se estableció que la propiedad ejidal puede ser de dos tipos: colectivo e individual.

En el primero es la asamblea la que determina el destino y uso de las tierras, mientras que el segundo caso, presupone la existencia de parcelamiento para que el ejidatario titular pueda tener el dominio pleno.

Al entrar en vigor la Ley Agraria y con ella la facultad de la asamblea para determinar el destino de las tierras de propiedad ejidal, se nos presentan tres hipótesis:

Primera, el de los ejidos ya constituidos que cuenten con tierras no dedicadas al cultivo, consideradas de uso común.

Segunda, el de los ejidos ya constituidos que recibirán tierras por resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar (ampliaciones) o mediante su compra por

intervención del gobierno o por la aportación directa de los ejidatarios, en cuyo caso se incorporarán al régimen ejidal.

Tercera, la de aquellos ejidos que se constituyan al amparo de la nueva ley, de manera voluntaria, en cuyo caso desde el momento, y con el proyecto del reglamento interior, se regulará el destino de las tierras.

Es por ello que consideramos necesario hacer referencia al régimen de propiedad ejidal.

El Ejido es una persona moral de interés social constituida por mexicanos y con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo principal objeto es la satisfacción de las demandas de sus integrantes, mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de los terrenos que trabajan.

La naturaleza jurídica del ejido, es de acuerdo con la definición transcrita, la de ser una sociedad de interés social que tiene por objeto la ocupación, aprovechamiento, explotación, defensa y prevalecimiento de los derechos de los bienes de los que tienen en propiedad.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Artículo 27 ...

Fracciones I a VI ...

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

...

La ley considerando el respeto y fortalecimiento de la vida de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

...

Fracciones VIII A XVIII

XIX ...

Son de Jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente."

La Ley Agraria determina lo siguiente, en las diversas disposiciones que respecto de ella resultan de interés para el presente tema.

"Artículo 9.- Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Artículo 44.- Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

- I.- Tierras para el asentamiento humano;
- II.- Tierras para el uso común; y
- III.- Tierras parceladas.

Artículo 56.- La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el

parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas a favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o en el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

I.- Si lo considera conveniente reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido:

II.- Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y

III.- Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro Agrario Nacional certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos según sea el caso, a favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la personalidad jurídica del ejido, como persona moral, la que a su vez constituye una sociedad de interés social.

Como lo hemos expuesto en párrafos anteriores, se desprende además de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del diverso 122, fracción V, inciso b) del propio ordenamiento que no existe ordenamiento alguno que se oponga al establecimiento del impuesto predial a los ejidos, en cada uno de los Estados de la República.

En consecuencia lo correcto es que cada una de las legislaturas locales y la propia Asamblea Legislativa en el Distrito Federal en ejercicio de las facultades que les concede nuestro Máximo Ordenamiento cumpliendo escrupulosamente con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad establezca el impuesto predial a los ejidos y obtenga una contribución que forme parte de los ingresos de los Municipios de nuestro país y del Distrito Federal.

Desde luego, dicha contribución debe ser acorde con al actual concepto de ejido, y a su organización.

Para ello es importante determinar cada uno de los elementos que este impuesto debe contemplar.

Vale la pena destacar que existen notables diferencias entre la propiedad rural y la urbana, y que cobran plena validez para efectos de la tenencia de la tierra para los ejidos.

Para ello nos auxiliaremos de algunas consideraciones que al respecto señala el Dr. Antonino C. Vivanco en el diccionario jurídico Omeba:

“La tierra como factor productivo, es únicamente la que se encuentra situada fuera del radio urbano de las ciudades o pueblos, y a la vez, la que se trabaja mediante una técnica propia. Ello implica relaciones vinculantes de tipo específico (de trabajo, técnicas, económicas, sociales), que hacen surgir vínculos o nexos jurídicos muy diferenciados, tendientes a garantizar el cumplimiento de fines concretos de carácter muy particular.

Con esto se quiere resaltar que la propiedad como institución jurídica sufre alteraciones importantes en su estructura, al extremo de adquirir una modalidad propia en el orden rural, debido a la particular exigencia que impone “el ambiente”, a las relaciones entre los sujetos del Derecho agrario. Asimismo, debe tenerse presente que las diferencias en las formas de explotación y de trabajo configuran diferencias que se traducen en la modalidad de la institución y a la vez, justifican sus características específicas. De la relación que surge entre los sujetos respecto a la cosa, y la naturaleza particular

de ésta, que impone una forma especial de trabajo y explotación, surgen nexos garantizadores o reguladores de estas formas de conducta, que constituyen la institución jurídica denominada ejido.

La condición sobresaliente de la tierra rural, es que al constituir un factor determinante de la producción agropecuaria depende en forma notable de los elementos integradores de lo que se llama la naturaleza.

La posibilidad de la producción agropecuaria depende de modo terminante de los factores naturales, al extremo que el éxito o el fracaso de la misma se debe, siempre y en proporción muy destacada, a la influencia favorable o negativa de estos factores. De ahí el carácter aleatorio y casi siempre incierto de la producción agropecuaria. Existen siempre fuerzas condicionantes que se mantienen por lo general fuera del poder de la técnica y aún de la ciencia humana para poder doblegarlas y aun orientarlas o morigerarlas.

El dominio agrario es el derecho real agrario que consiste en la facultad de poseer, usufructuar y disponer de una cosa agraria, de acuerdo con los límites establecidos en el ordenamiento jurídico agrario.

El dominio agrario inmueble y en cierta medida también el dominio agrario mueble, poseen caracteres que responden a principios generales del derecho agrario, y se destacan con mayor énfasis en esta institución por ser ella fundamental dentro del ordenamiento jurídico agrario. Los caracteres esenciales del dominio agrario inmueble son:

Tiene una función económica y social. Por tal motivo, no puede ser absoluto ni perpetuo, salvo, en este último caso, que se cumplan determinadas condiciones. Sólo puede ser exclusivo, si tal exclusividad se limita al poder de detentar el derecho con exclusión de todo otro, salvo el caso de la comunidad indivisa, la cual es admisible en derecho agrario, si se haya en función de la unidad económica de producción. Las limitaciones al dominio agrario surgen como una necesidad económica por tratarse de un derecho que reconoce y garantiza el poder de disponer de una cosa, cuya naturaleza es perecedera y cuyos frutos sirven en particular para producir alimentos.

De más está decir, que sirven también como materia prima para el sostenimiento de industrias fundamentales para la vida de los pueblos. Conservar un recurso natural renovable de interés económico general y asegurar y preservar la producción y los frutos

provenientes de ese recurso, es la función jurídica del dominio agrario. Más aún, siendo el suelo la cosa sobre la cual recae el poder del propietario, quien se halla facultado para usarla y usufructuarla y disponer de ella, es obvio que si sus poderes alterasen o perturbasen los inherentes a los demás miembros de la comunidad, el dominio de los otros se vería seriamente afectado, de manera que por razones de interés social el dominio agrario no puede ser absoluto, además siendo la propiedad una forma de asegurar la independencia del hombre de la comunidad, está de más decir que el dominio agrario debe ser difundido entre las personas que viven y trabajan en el campo, a quienes deberá brindárseles la posibilidad de llegar a ser propietarios rurales.

Se discute la diferencia que puede existir entre la propiedad y el dominio. Según algunos autores los romanos designaban con el nombre de *dominium* a lo que pertenecía al dueño de la casa o jefe de la casa, aunque se tratase de un usufructo. Ortolan, sostiene que las tres palabras que encontramos en la Legislación Romana para significar la idea de propiedad: *mancipium*, *dominium*, *propietas*, marcan sucesivamente las tres frases por las que pasó la propiedad en Roma, reducida primero a las cosas muebles "cogidas por la mano"; familiar después cuando solo el *pater familias* podía tener propiedad; individual por último, con la doctrina de los peculios. No obstante lo expuesto, muchos autores entre los que se destacan Sánchez Román, De Diego, etcétera, distinguen la propiedad del dominio, pero en sentido inverso.

En efecto, según ellos, a diferencia de las opiniones expuestas, la propiedad tiene un sentido genérico y el segundo un sentido específico, pues la palabra propiedad sirve para designar a toda relación del hombre con la naturaleza y todo poder sobre ella, mientras que el dominio se debe aplicar únicamente al poder pleno (indiviso e ilimitado) de la persona sobre una cosa del mundo exterior.

Este distinción no parece tener mayor fundamento, tanto en el Derecho Romano como en el Hispánico. Para el civilista español Castán Tobeñas, entre la propiedad y el dominio no hay diferencias de extensión o contenido, sino simplemente de puntos de vista.

La propiedad es un concepto económico jurídico, mientras que el dominio lo es técnicamente jurídico.

La palabra dominio tiene un sentido predominantemente subjetivo, pues implica la potestad que sobre la cosa corresponde al titular; la palabra propiedad lo tiene predominantemente objetivo, acentuando la relación de pertenencia de la cosa a la persona.

La pureza del léxico jurídico impone reservar el nombre de dominio para el derecho real, aplicable tan solo a las cosas en el comercio; mientras que el sustantivo propiedad, conviene a todo género de derechos susceptibles de apreciación pecuniaria, es decir, a los bienes.

Así resulta admisible referirse a la propiedad artística o literaria; pero de ninguna manera podría decirse dominio artístico o literario, dado que el alcance del término dominio queda circunscripto a las cosas muebles e inmuebles.

En síntesis puede afirmarse que, en principio, los términos propiedad o dominio son equivalentes; pero su distinción más precisa en el vocabulario jurídico es que la propiedad se refiere a los derechos corporales o incorporales; y el dominio solamente a los corporales: muebles o inmuebles.

El vocablo agrario, proviene de *ager* en latín, tierra de producción o con destino a la producción agrícola. De ahí que la propiedad agraria significa derecho de dominio sobre la tierra apta para la producción agropecuaria.

La propiedad agraria o más precisamente, el dominio agrario, constituye un vínculo jurídico en virtud del cual, una cosa agraria, queda sometida a la voluntad y acción de un sujeto agrario, con el consentimiento de los demás sujetos y dentro de las limitaciones que la Ley impone en función del interés social.

A diferencia de los demás tipos de propiedad inmueble en el caso de la ejidal incluye no solamente las áreas de habitación sino también de explotación agropecuaria, forestal y hasta acuícola.<sup>2</sup>

Con base en lo expuesto por el autor en comento, podemos asumir que la propiedad ejidal puede encuadrar dentro de la hipótesis de causación del impuesto predial, ya que podemos encontrar elementos esenciales para la causación como lo es la tenencia de la tierra, o sea evocando las figuras jurídicas del derecho romano el *uti, fruendi* y *abutendi*, o sea esa facultad para usar, gozar y disponer que en este caso sería de las tierras con que es beneficiado un ejido.

---

<sup>2</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXII, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Argentina 1967, Páginas 450-503.

Sin embargo, el establecimiento en la Ley en dicho gravamen se complica cuando se trata de posesiones provisionales o están pendientes de su ejecución las resoluciones presidenciales que beneficia.

Para damos cuenta de la magnitud del problema al que se enfrenta la autoridad legislativa, en la hipótesis de interesarle el establecimiento correcto de este impuesto, resulta ser que existe un gran atraso en la ejecución de resoluciones presidenciales, en el cumplimiento de ejecutorias e inclusive de sentencias pendientes por parte del Tribunal Superior Agrario.

Por ello nos auxiliaremos de un cuadro comparativo entre datos arrojados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional, con base en los cuales conoceremos el número de ejidos constituidos, es decir ejidos que cuenten con resolución presidencial, frente a ellos que ya han sido parcelados.

Cabe recordar que los ejidos cuyo parcelamiento fue posible se debió a que tienen debidamente integrada su documentación; es decir, primeramente se había ejecutado la Resolución Presidencial, hecho que se hace constar con el acta de posesión y deslinde y firmaron de conformidad el núcleo agrario, contaban con plano definitivo. En resumen, existía el dominio pleno de las tierras que les fueron concedidas.

Pero reiteramos, que lo interesante, es conocer que la mayoría de los ejidos presentan problemas en cuanto a su titulación.

Por ello encontraremos en la tabla que a continuación se presenta primeramente el Estado, el número de Municipios, así como el total de ejidos en el Estado y por último el número de ejidos que han sido parcelados.

ESTADO <sup>3</sup>	MUNICIPIOS	TOTAL DE EJIDOS	EJIDOS PARCELADOS <sup>4</sup>
AGUASCALIENTES	11	180	153
BAJA CALIFORNIA	5	227	131
BAJA CALIFORNIA SUR	5	100	85
CAMPECHE	9	399	308
COAHUILA	38	882	593
COLIMA	10	153	141
CHIAPAS	112	2072	434
CHIHUAHUA	67	953	605
DURANGO	38	1083	739
GUANAJUATO	46	1485	796
GUERRERO	76	1223	447
HIDALGO	84	1156	545
JALISCO	124	1389	618
MEXICO	122	1238	642
MICHOACAN	113	1845	714
MORELOS	33	239	154
NAYARIT	19	401	198
NUEVO LEON	51	609	419
OAXACA	570	1615	421
PUEBLA	217	1148	717
QUERETARO	18	360	250
QUINTANA ROO	8	267	202
SAN LUIS POTOSI	57	1283	674
SINALOA	17	1269	736
SONORA	68	890	704
TABASCO	17	761	486
TAMAULIPAS	43	1371	889
TLAXCALA	60	240	227
VERACRUZ	207	3820	1914
YUCATAN	106	727	406
ZACATECAS	58	775	533
DISTRITO FEDERAL		43	

<sup>3</sup> Resultados Definitivos, Tabuladores Básicos, Inegi, Censo de Población y Vivienda, 1995, Aguascalientes, México 1996.

<sup>4</sup> Avance acumulado al 6 de octubre de 1997, Documento Oficial expedido por la Dirección General de Títulos de Solar Urbano.

De dichos ejidos que afirma el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática fueron censados existe un porcentaje muy alto que comprende ejidos no parcelados, esto es, ejidos a cuyos integrantes, no les ha sido entregado su título correspondiente, situación que refleja el gran atraso para la culminación del Rezago Agrario y en consecuencia una grave complicación para efectos del establecimiento del impuesto predial.

Cabe aclarar que el parcelamiento económico o de hecho que realicen los ejidos tiene plena validez tal y como lo prevé la Ley Agraria pero obvio resulta que para efectos catastrales resulta un tanto más problemático.

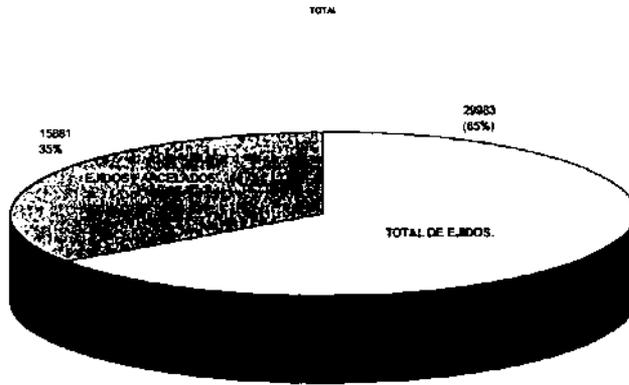
Para ello la solución es que las legislaturas impongan la obligación de manifestar a la autoridad catastral los datos necesarios para la determinación del Impuesto predial a su cargo.

Como lo mencionamos en párrafos anteriores la gran cantidad de juicios constitucionales en los que son partes los ejidos no permiten determinar a ciencia cierta cuál es el número real de ejidos faltantes por constituirse.

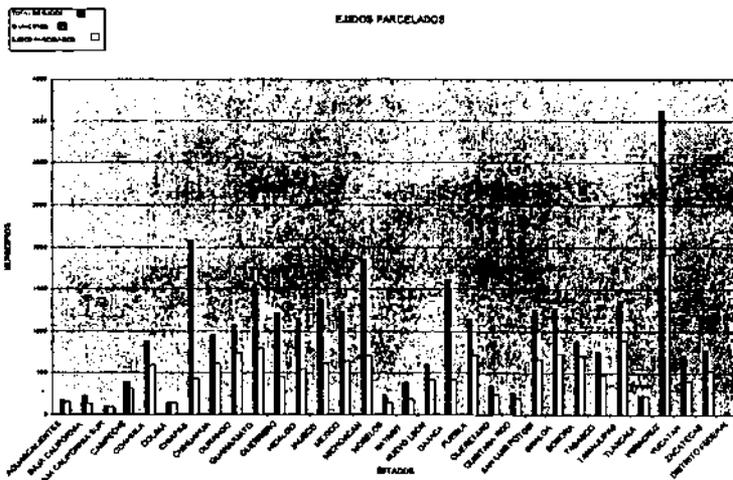
Por ello, es de gran importancia que las haciendas municipales comiencen, por lógica con trabajar con aquellas propiedades ejidales que no presenten problemas en cuanto a su tenencia, y después las que se vayan constituyendo a la luz de la Ley Agraria, y a las sociedades de producción, aunque para evitar posibles problemas de equidad habrán de establecer normas que se apliquen a aquellos no parcelados.

A continuación incluimos una gráfica de la que se desprende que del total de ejidos, apenas el 35% ha sido parcelado mientras que el otro 65% sigue esperando la tan deseada justicia agraria, lo cual se toma urgente para efectos de dar mayor certidumbre en nuestro campo mexicano.

Queda claro que no solamente el problema en la tenencia de la tierra afecta los intereses en particular de quienes viven la problemática.



En la siguiente gráfica podremos apreciar la dimensión de los ejidos parcelados frente aquellos que aún no lo están en cada uno de los Estados de nuestra Nación.



Existen Estados en los que el atraso es muy alto precisamente por la cantidad de ejidos que existen.

Obvio es que ello guarda una relación directa con los conflictos de carácter social en los que están inmersos, así como también existen Municipios que tienen mayor número de ejidos aún dentro del mismo Estado, lo cual complica su determinación para efectos del impuesto en estudio.

Cabe recordar que las tierras ejidales se dividen según su destino, ello de conformidad a lo establecido en el artículo 44 de la Ley Agraria en:

-Tierras para el asentamiento humano

-Tierras de uso común y;

-Tierras parceladas

Las Legislaturas locales pueden imponer a la propiedad, bajo estas tres variantes, que el objeto del impuesto predial debe ser la tenencia de la tierra bajo el régimen ejidal así como las construcciones a ellos adheridas incluyendo además los destinados al asentamiento humano.

La propiedad o posesión de terrenos en explotación ya sea en forma común (parcelas de uso común), o individual (parcelamiento individual).

El problema en la determinación de la situación jurídica de la que tiene ser objeto la propiedad de tipo ejidal, para efecto de la imposición del impuesto predial, no es un problema fácil de resolver y lo advertimos desde este momento.

### 3.3.2. EL EJIDO Y SU REGULACION PARA EFECTOS DEL IMPUESTO PREDIAL.

Como lo señalamos anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 27 la propiedad ejidal. El artículo en comento en su fracción VII, establece los siguientes características :

- 1.- Determina la existencia y personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal
- 2.- Protege la propiedad de dichos núcleos sobre su tierra y la divide en:
  - a) Tierras para el asentamiento humano y,
  - b) Tierras para actividades productivas.
- 3.- Determina que la asamblea general de ejidatarios constituye el órgano supremo del núcleo de población ejidal.
- 4.- Establece al comisariado ejidal como el órgano que tendrá a su cargo la representación del núcleo de población y el determinan que será responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.
- 5.- De igual forma prevé que las cuestiones inherentes al ejido, serán reguladas en ley.
- 6.- Asimismo señala que el contenido de la ley de la materia deberá regular las siguientes situaciones jurídicas:
  - A) Proteger la tierra para el asentamiento humano.
  - B) Regular el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común.
  - C) Promover acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de los pobladores de los ejidos.

D) Regular el ejercicio de los derechos de cada ejidatario, para sobre su parcela, con respeto a la voluntad de los propios ejidatarios para adoptar las acciones que más les convengan.

E) Establecer procedimientos por los cuales los ejidatarios puedan asociarse:

a) Entre sí

b) Con el Estado

c) O con terceros para otorgar el uso de sus tierras.

d) Transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población debiendo prever los derechos de preferencia en caso de enajenación de parcelas.

e) Los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará el dominio pleno sobre su parcela.

7.- Por lo que se refiere a los sujetos de derechos agrarios ejidales la fracción en comentario dispone que:

A.- Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales.

B.- La titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse además a los límites señalados en la fracción XV del artículo 27 Constitucional que se analiza.

En términos de la citada fracción XV, se considera pequeña propiedad, la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

En esa misma fracción, se señala que para los efectos de la equivalencia de tierras antes referida, ésta se computará como una hectárea de riego por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos. Asimismo considera, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al

cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o arboles frutales.

En dicho apartado se contempla además que la pequeña propiedad ganadera es la que no exceda por individuo de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Es necesario precisar que la fracción en comento dispone también que cuando debido al riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad, se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Como caso de excepción, determina que cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen las mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, de los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.

Por otra parte, según se advierte de las fracciones VIII y XIX del artículo 27 Constitucional, las cuestiones relativas al ejido estarán reguladas en ley y serán de jurisdicción Federal, ello en concordancia con lo que dispone el artículo 1º de la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Agraria y de observancia General en toda la República.

En tal virtud, y según se puede apreciar de lo establecido por el precepto Constitucional antes citado, podemos afirmar válidamente que la propiedad de los ejidos es reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

determinándose en la misma, la existencia de una Ley que regulará todas las cuestiones relativas al ejido, siendo dicha Ley precisamente la Ley Agraria, a que haremos referencia en los siguientes párrafos.

En concordancia con la fracción VII del artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria en el Título tercero, Capítulo I, dispone que los ejidos tendrán las siguientes características:

El Capítulo I de la Ley Agraria, dispone que los ejidos tienen:

- a) Personalidad Jurídica.
- b) Patrimonio.
- c) Son propietarios de las tierras que les han sido dotados o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

En el artículo 10 se señala que los ejidos operarán de acuerdo a su reglamento interior, el cual deberá contener lo siguiente:

- a) Las bases generales para la organización económica y social del ejido.
- b) Los requisitos para admitir nuevos ejidatarios.
- c) Las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común.
- d) Las demás que se consideren pertinentes.

El Reglamento Interior es un auténtico ordenamiento complementario de las disposiciones de la Ley Agraria que rige la vida interna de las comunidades agrarias que se someten a él, pues es producto de la voluntad expresada en la Asamblea General de Ejidatarios encargada de su elaboración.

Por ello, a la manera de las sociedades mercantiles, se puede afirmar que los ejidos como entes dotados de personalidad jurídica, tienen un objeto social o finalidad, que

es precisamente la explotación de la tierra y demás recursos con que han sido beneficiados y que les permite la ley o sus estatutos internos.

En la Sección II en el mismo Título se determina en los artículos 12 a 16 que son ejidatarios, como personas físicas integrantes del núcleo y se precisa además que pueden adquirir esa calidad:

- a) Los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales, hecho que se acredita con el certificado de Derechos agrarios, con el certificado parcelario o derechos comunes o con la sentencia resolución del Tribunal Agravio.
- b) Para poder tener la calidad de ejidatario se requiere ser mexicano, mayor de edad o menor de edad si tiene familia a su cargo o sea heredero de ejidatario.
- c) Ser avecindado y para tener, esa calidad el residir por lo menos un año o más en las tierras del ejido y que se les reconozca como tales en la Asamblea.

Los casos en que los ejidatarios pueden perder sus derechos; tal y como se prevén en el artículo 20:

- a) Por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes.
- b) Por renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderá cedidos a favor del núcleo de población.
- c) Por prescripción negativa, en su caso, cuando otra persona adquiriera sus derechos en los términos del artículo 48.

En este último supuesto, quien pretenda adquirir los derechos de un ejidatario, debe como presupuesto inicial, haber poseído tierras ejidales con el carácter de titular, que esas tierras no hubiesen sido destinadas al asentamiento humano, que no se traten de bosques o selvas, y que su ocupación se hubiera dado de manera pacífica, continua y pública, durante un período de cinco años si la posesión es de buena fe, y de diez si fuera de mala fe.

Para que pueda llevarse a cabo el procedimiento que permita la adquisición de tales derechos, resulta indispensable que el interesado lo promueva necesariamente ante el Tribunal Agrario.

Ahora bien, respecto de la Tierras Ejidales, resulta importante tomar en cuenta lo que dispone el artículo 44 de la Ley de la Materia, el cual se encuentra inserto dentro del Capítulo II, Título Tercero, cuya Sección Primera se denomina "Disposiciones Generales", en donde se determina que las tierras del Ejido se dividen en:

- a) Tierras para el Asentamiento Humano.
- b) Tierras de uso común.
- c) Tierras Parceladas.

De la división anterior se infiere, que las tierras destinadas para actividades productivas como las denomina el artículo 27 Constitucional, fracción VII, son las que el artículo 44 de la Ley Agraria denomina como parceladas y de uso común.

Para dar una mayor claridad en la división que establece la Ley agraria, de las tierras ejidales nos permitimos representar en forma gráfica dicha división en un ejido.



En la Sección Cuarta del Capítulo que nos ocupa, la cual se denomina "De las Tierras del Asentamiento Humano", (artículo 63), se menciona que éstas integrarán el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del Ejido y las subdivide en:

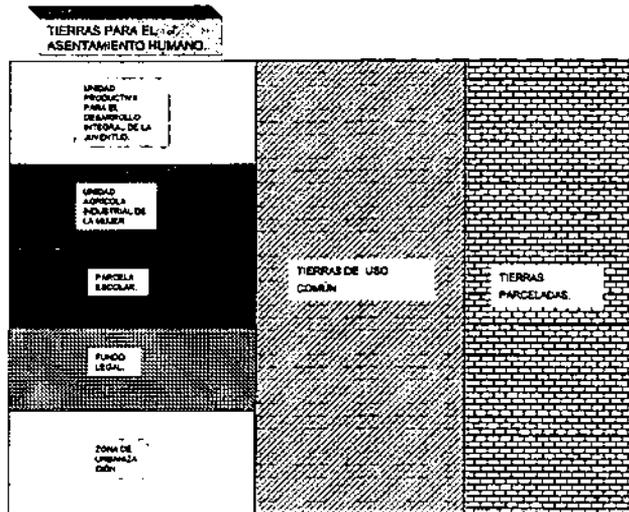
- a) Zona de urbanización.
- b) Fundo Legal.
- c) Parcela Escolar.
- d) Unidad agrícola industrial de la mujer.
- e) Unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.

En ese orden de ideas, tenemos que a la parte de la zona de urbanización que junto con el fundo legal y la zona para el establecimiento de los servicios, constituyen en su integridad la superficie donde se establece la habitación de los ejidatarios o bien la de los avecindados, se denomina solares.

En relación a los solares cabe destacar, que todo ejidatario tiene derecho a recibir solamente uno en forma gratuita al constituirse el ejido, pero los mismos, no gozan del privilegio que la Ley les otorga de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, como lo hace con el fundo legal, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, ya que de conformidad con el artículo 68 de la Ley Agraria, estos últimos serán propiedad plena de sus titulares.

También es importante tomar en cuenta que la asignación, extensión y ubicación de los solares corresponderá determinarlo en todo momento a la Asamblea General de Ejidatarios.

Conviene resaltar que una vez que hayan quedado satisfechas las necesidades de los ejidatarios, y para el caso de que dentro de la zona de urbanización existan excedentes de solares, éstos podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avecindarse al ejido.



Ahora bien, para ser avecindado según lo dispone el artículo 13 de la Ley Agraria vigente, se requiere como requisitos indispensables, los siguientes:

- 1) Ser Mexicano.
- 2) Mayor de edad.
- 3) Residir por un año o más en las tierras del núcleo de población.
- 4) Que sean reconocidos como tales.

Los derechos que tienen los avecindados de acuerdo a lo establecido en la Ley de la Materia son:

- a) Adquirir la calidad de ejidatario (Artículo 15, fracción II)
- b) Formar parte en la constitución de la Junta de Pobladores (Artículo 41)
- c) La adquisición de Derechos Agrarios en caso de fallecimiento del titular y no haya sucesor legítimo (Artículo 19).
- d) La adquisición de Derechos Agrarios sobre tierras de uso común (Artículo 37, fracción II y III).
- e) Ejercer el derecho de tanto, sobre parcelas que hayan pasado a dominio pleno (Artículo 84).

Las Juntas de Pobladores a que hemos hecho referencia en el inciso b), tienen como atribuciones según lo dispone el artículo 42 de la Ley de la Materia, las siguientes:

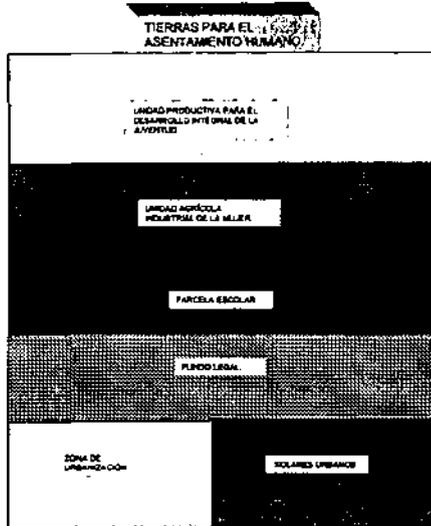
- I) Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos, sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas.
- II) Informar en conjunto con el Comisariado Ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guardan las escuelas, mercados, hospitales o clínicas y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores;
- III) Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad;
- IV) Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización; y
- V) Las demás que señale el reglamento de la Junta de Pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la Ley ni a las facultades previstas por esta Ley para los órganos del ejido.

Los procedimientos para la delimitación y destino de tierras para el asentamiento humano, y para la asignación y titulación de derechos sobre solares urbanos, se encuentran establecidos en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares de 5 de enero de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero del mismo año.

El artículo 64 de la Ley Agraria dispone que las tierras ejidales destinadas para el asentamiento humano tendrán también las siguientes características:

- a) Constituirán el área irreductible del ejido.
- b) serán inalienables,
- c) Imprescriptibles, e
- d) Inembargables.

Como ejemplo gráfico de la distribución de las tierras para el asentamiento humano ubicaremos a los solares urbanos, de conformidad con el siguiente cuadro:



Como excepción a lo que dispone el precepto que se comenta, tenemos que las características anteriores no resultarán aplicables a los solares de la zona de urbanización del ejido, siendo esto congruente con la naturaleza del derecho de propiedad de pleno dominio que sobre ellos adquieren los ejidatarios, conforme al artículo 68 de la Ley Agraria, que es del tenor siguiente:

“Los solares serán de propiedad plena de los titulares. Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización. La extensión del solar se determinará por la asamblea, con la participación del municipio correspondiente, de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.”

La Asamblea General de Ejidatarios hará la asignación de solares a éstos, determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada ejidatario. Esta asignación se hará en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria de acuerdo con los solares que resulten del plan aprobado por la misma asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional. El acta respectiva se inscribirá en dicho registro y los certificados que éste expida de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes.

Una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avocindarse.

Cuando se trate de ejidos en los que ya esté constituida la zona de urbanización y los solares ya hubieren sido asignados, los títulos se expedirán a favor de sus legítimos poseedores."

Es decir, en el artículo 68 de la Ley Agraria, se establece que al ser de propiedad plena de sus titulares, los solares ubicados en la zona urbana ejidal, están excluidos del régimen de propiedad ejidal y se rigen por el derecho común.

Los solares son propiedad plena de sus titulares, según asignación de la Asamblea General de Ejidatarios como lo determina el artículo 68 de la Ley que se analiza.

Dicho artículo 68, estipula:

- a) Los solares son propiedad plena de sus titulares.
- b) Todo ejidatario tiene derecho a recibir en forma gratuita un solar al constituirse.
- c) La extensión se determinará por la Asamblea General de Ejidatarios.

La competencia de la Asamblea que habrá de realizar la asignación de los solares, deriva de la fracción VII del artículo 23 de la Ley en comento, y por ello deberá cumplirse con los requisitos del artículo 26, que estipula que en tratándose de

Asambleas, para determinar el destino de las tierras ejidales y la asignación de derechos, se debe cumplir además con las especificaciones a que se refiere el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

Siguiendo el orden que establece el artículo 44 que determina la división de las tierras ejidales, nos encontramos ahora con las tierras de uso común, mismas que por disposición del artículo 73 de la Ley Agraria, constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas, por exclusión, por aquellas tierras que no hayan sido destinadas al asentamiento del núcleo de población, ni se traten de las parceladas.

En ese sentido, el artículo 74 de la Ley Agraria determina que las tierras de uso común son:

- a) Inalienables.
- b) Imprescriptibles.
- c) Inembargables.

El artículo 75 de la Ley Agraria, determina y precisa de forma clara que en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios, con lo cual quedarían limitadas las características que hemos mencionado anteriormente, pero cabe destacar que la hipótesis contenida en el precepto en comento no resultan ser la única, pues también deben considerarse aquellos supuestos a que se refieren los artículos 29 y 46 de ese mismo ordenamiento, que son del tenor siguiente:

\*Art. 29.- Cuando la asamblea resuelva terminar el régimen ejidal, el acuerdo respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en la localidad en que se ubique el ejido.

Previa liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido, las tierras ejidales, con excepción de las que constituyen el área necesaria para el asentamiento humano, serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo a los derechos que les correspondan, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales. La superficie de tierra asignada por este concepto a cada ejidatario no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad. Si después de la asignación hubiere excedentes de tierras o se tratase de bosques tropicales, pasarán a propiedad de la nación.”

“Art. 46.- El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía sólo podrán otorgarla a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relación de asociación o comerciales.

En caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor por resolución del Tribunal Agrario podrá hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverá el usufructo al núcleo de población ejidal o al ejidatario según sea el caso.

Esta garantía deberá constituirse ante fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.”

Respecto de los preceptos antes citados, podemos concluir, que al permitir el artículo 29 en cita, la asignación de tierras ejidales en pleno dominio, está constituyendo otra verdadera excepción al régimen de propiedad de las tierras de uso común establecido por la legislación, sumándose esta excepción a la establecida por el artículo 75 ya comentado.

Ahora bien, las tierras de uso común, se encuentran conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la Asamblea General de

Ejidatarios para el asentamiento del núcleo ni sean tierras parceladas, según lo establece el artículo 73 de la Ley Agraria.

Respecto de lo que dispone el artículo 46 también transcrito, cabe señalar que en dicho precepto, se establece, que en caso de manifiesta utilidad para el núcleo de población, éste podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en el que podrán participar el ejido o los ejidatarios, situación que como hemos visto también se encuentra prevista en el artículo 75.

En lo tocante a las tierras parceladas, la Sección Sexta de la Ley que se analiza, y en particular el artículo 76, de la Ley Agraria, establece que los ejidatarios:

- a) Tienen el derecho de aprovechamiento.
- b) de uso y usufructo de su parcela y,
- c) En ningún caso, la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar, la explotación colectiva de las tierras parceladas.

Esa disposición, repite en parte el contenido del artículo 14 de la Ley, al definir el alcance del derecho de un ejidatario sobre su parcela, a quien corresponde el usufructo de la misma.

El ejido como ente dotado de personalidad jurídica, es el propietario de las tierras, mientras que los ejidatarios son usufructuarios de las mismas. Ello queda confirmado de la lectura a los artículos 14 y 62 que son del tenor siguiente:

“Art. 14.- Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el Reglamento Interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan.”

Con el precepto anterior, se confirma la naturaleza jurídica del derecho de los ejidatarios sobre las tierras ejidales cualquiera sea su naturaleza, el cual únicamente

les permite usar y disfrutar de ellas a semejanza de una propiedad derivada, frente a la nuda propiedad que corresponde invariablemente al ejido como ente dotado de personalidad jurídica.

"Art. 62.- A partir de la asignación de parcelas, corresponderá a los ejidatarios beneficiados los derechos sobre el uso y usufructo de las mismas, en los términos de esta ley.

Cuando la asignación se hubiere hecho a un grupo de ejidatarios, se presumirá, salvo prueba en contrario, que gozan de dichos derechos en partes iguales, y serán ejercidos conforme a lo convenido entre ellos o, en su defecto a lo que disponga el Reglamento Interno o la resolución de la Asamblea y supletoriamente conforme a las reglas de copropiedad que dispone el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal."

En el artículo anterior, se determina a partir de que momento corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, y si bien hace la remisión a la figura de la copropiedad del derecho civil, debe tomarse a la misma con las reservas del caso, ya que los titulares de derechos parcelarios no son propietarios de las parcelas, sino usufructuarios de las mismas en los términos de la ley, pero sí resulta conveniente su aplicación, sobre todo para regular los actos de administración y disposición de la cosa común, cuando no hay acuerdo de voluntades.

Congruente con lo anterior y no obstante que uno de los fines de la iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional fue "restituir al campesino la libertad de decidir, en condiciones adecuadas, el destino de su parcela", es indiscutible que mientras los ejidatarios decidan permanecer bajo régimen ejidal, los bienes dotados, incluyendo las tierras parceladas, éstas seguirán siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo los casos previstos expresamente en la Ley, y únicamente los derechos individuales sobre la parcela podrán otorgarse en garantía o transferirse conforme a la ley.

Los derechos ejidales sobre las parcelas, se acredita según el artículo 16 de la Ley de la Materia con los siguientes documentos:

- a) Certificado de Derechos Agrarios.
- b) Certificado parcelario.
- c) Resolución del Tribunal Agrario.

Cabe destacar que el modo de acreditar los derechos parcelarios, también lo encontramos contenido dentro de los supuestos previstos por el artículo 78 de la Ley Agraria.

Por otra parte, los Derechos Ejidales se encuentran referidos en el artículo 79 de la propia Ley, y son los siguientes:

- a) Aprovechar su parcela.
- b) Conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo.
- c) Apartar su usufructo a la formación de sociedades mercantiles o civiles.
- d) Enajenar sus derechos parcelarios.
- e) Asumir el dominio pleno.

En cuanto a la fracción b) antes mencionada se refiere, el ejidatario solo puede aportar los derechos de usufructo sobre su parcela, sin que resulte necesaria la autorización de la Asamblea General de Ejidatarios o de cualquier otra autoridad.

Otra restricción, la encontramos dentro de la primera parte del artículo 80 de la Ley Agraria, la cual impide que la aportación de los derechos de usufructo sobre una parcela a favor de una sociedad civil o mercantil, sea traslativa de dominio, porque conforme a dicho artículo, la enajenación de derechos parcelarios sólo puede hacerse a favor del núcleo de población.

Por ende, la aportación del usufructo de parcelas no puede ser traslativa de dominio, y el ejidatario aportante, sus sucesores o el ejido en los términos del artículo 19 de la Ley de la Materia, conservarán el derecho a la restitución de los mismos al término del negocio social de que se trate.

Como resulta de explorado derecho, la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional, regula todas las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra, y por lo tanto, también determina como órganos de representación del ejido al Comisariado Ejidal y como de vigilancia al Consejo de Vigilancia; señalando como órgano supremo en la que participarán todos los ejidatarios, la denominada Asamblea General de Ejidatarios, cuyas atribuciones e integración se encuentran contempladas en los artículos 21 a 42, dentro de la sección III denominada De los Organos del Ejido.

El artículo 21 determina como órganos del ejido a:

- a) La Asamblea.
- b) El Comisariado Ejidal.
- c) El Consejo de vigilancia.

La Asamblea se encuentra constituida por todos los ejidatarios, a ella le corresponde conocer de todos aquellos asuntos que el Reglamento Interno de cada ejido le atribuya, en plena concordancia con aquéllas a que se refiere el artículo 23, que son:

- a) Formulación y modificación del reglamento interno del ejido.
- b) Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones.
- c) Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros.
- d) Cuentas y balances, así como la aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos.
- e) Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso y disfrute por terceros de las tierras de uso común.

- f) Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido.
- g) Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización.
- h) Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de poseedores.
- i) Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos de esta Ley.
- j) Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación.
- k) División del ejido o su fusión con otros ejidos.
- l) Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia.
- m) Conversión del régimen ejidal al régimen comunal.
- n) Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.
- o) Los demás que establezca la Ley y el reglamento interno del ejido.

El Comisariado Ejidal, según el artículo 32, es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea así como de la representación y gestión administrativa del ejido; y estará constituido por:

- a) Presidente.
- b) Secretario.
- c) Tesorero.

Dichos representantes serán propietarios con sus respectivos suplentes, y en su caso contará con las Comisiones y Secretarios Auxiliares que señale el Reglamento Interior.

Asimismo, en el artículo 36 se determina que al Consejo de Vigilancia le corresponde vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a la Ley y a lo dispuesto por el Reglamento Interno y la Asamblea, revisar las cuentas y operaciones del Comisariado, convocar a Asamblea cuando no lo haga el Comisariado y las demás que señalen la Ley y el Reglamento Interno del ejido.

Dicho órgano se integra por un Presidente y dos Secretarios propietarios y sus respectivos suplentes.

En el artículo 90, Capítulo III de la Ley Agraria, relativo a la constitución de nuevos ejidos, se determinan los elementos mínimos necesarios para la constitución de un ejido, a saber:

1. Que un grupo de 20 o más individuos participen en su constitución.
- 2.- Cada individuo aporte una superficie de tierra.
- 3.- Que el núcleo cuente con un proyecto de Reglamento Interno que se ajuste a lo dispuesto en esta Ley.
- 4.- Que tanto la aportación como el Reglamento Interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Con la reforma al artículo 27 constitucional puede validamente decirse que se terminó con el reparto agrario, por lo que ésta disposición constituye el único procedimiento legal para la constitución de nuevos ejidos. Sin embargo, la constitución de un ejido en la nueva legislación, ya no responde al objetivo original que buscaba la satisfacción de necesidades agrarias mediante la entrega de la tierra, pues ahora se parte del supuesto de quien pretende constituir un ejido, dispone de tierra, haciendo uso de una estructura jurídica a la manera de sociedades, para lograr una finalidad.

En su Título Sexto, que comprende de los artículos 125 al 123, la Ley Agraria regula aquellas sociedades mercantiles o civiles, que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales, determinando en el artículo 126 la extensión de esas tierras.

De conformidad con este último precepto, las tierras agrícolas, ganaderas y forestales, no podrán exceder el equivalente a veinticinco veces el límite máximo de la pequeña propiedad en tratándose de cada tipo de tierra, límite que encontramos delimitado perfectamente por nuestra Constitución Política en el artículo 27, fracción XV.

Ahora bien para el caso de que una sociedad rebase los límites a la extensión de tierra permitidos por la Ley, la Secretaría de la Reforma Agraria previa audiencia, ordenará que en el plazo de un año fraccione, y enajene los excedentes o regularice su situación, transcurrido dicho plazo si no lo hubiere hecho esta dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que deban ser enajenadas y serán rematadas en pública almoneda con el siguiente orden de preferencia en el caso de que se hagan dos o más ofertas iguales:

- 1.- Los núcleos de población colindantes a la tierra de cuya enajenación se trate.
- 2.- Los municipios en que se localicen los excedentes
- 3.- Las entidades.
- 4.- La Federación.
- 5.- Los demás oferentes.

Para efectos del Impuesto Predial que se propone, y de conformidad con lo aquí expuesto, consideramos necesario hacer las siguientes reflexiones:

En repetidas ocasiones, por su trascendencia hemos mencionado que el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone entre

otras obligaciones de los mexicanos las de contribuir para los gastos públicos, 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.

Pues bien, en ese mismo sentido también la fracción IV del artículo 115 de nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico dispone:

“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...

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 Locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

En forma similar, tratándose del Distrito Federal, el artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) de la misma Constitución establece:

...“Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo

del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;...”

Por tanto, puede definirse al impuesto predial, como aquella contribución que establecen las legislaturas locales o bien la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a favor de los Municipios o el Gobierno del Distrito Federal, a fin de gravar la propiedad de terrenos, las construcciones adheridas a estos, instalaciones especiales, elementos accesorios y obras complementarias, que cambien de valor el inmueble.

Al respecto el artículo 750 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia Federal, dispone:

“Art. 750.- Son bienes inmuebles:

- I. El suelo y las construcciones adheridas a él;
- II. Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas, mientras que no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares;
- III. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido;
- IV. Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo;
- V. Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el

- propósito de mantenerlos unidos a la finca y formado parte de ella de un modo permanente;
- VI. Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca, directa o exclusivamente a la industria o explotación de la misma;
  - VII. Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca;
  - VIII. Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos, salvo convenio en contrario;
  - IX. Los manantiales, estanques, aljibes y, corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella;
  - X. Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería, así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinadas a ese objeto;
  - XI. Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa;
  - XII. Los derechos reales sobre inmuebles;
  - XIII. Las líneas telefónicas y telegráficas y las estaciones radio-telegráficas fijas.

Como ya hemos anotado, y a mayor abundamiento, cabe agregar que la Ley Agraria determina que los ejidos son propietarios de las tierras que les han sido dotados o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Toda vez que los ejidos no se encuentran dotados de la misma cantidad y calidad de bienes, no puede establecerse en forma genérica el impuesto predial en virtud de que corresponde según lo determine la Asamblea General de Ejidatarios, la delimitación asignación, y destino de las tierras, así como su régimen de explotación, ello de conformidad a lo que establece el artículo 22 de la Ley de Agraria.

En esas mismas condiciones corresponde al Comisariado Ejidal ejecutar los acuerdos de la Asamblea, ello según lo establece el artículo 32 de la Ley Agraria; por lo que si la propiedad ejidal es objeto del impuesto predial; y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción IV, establece que solo bienes del dominio publico de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dicha contribucion, no existe sustento legal alguno para dejar de incluir a este tipo de propiedad dentro del objeto al impuesto predial.

En ese sentido la Ley General de Bienes Nacionales dispone:

ARTICULO 2o.- Son bienes de dominio público:

I. Los de uso común;

II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o. de esta ley;

IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;

VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

XIII.- Las meteoritas o aerólitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

Ahora bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la necesidad de que las cargas tributarias para los gobernados se encuentren previstas en una Ley, lo cual significa no sólo que el acto creador del impuesto deba emanar del Poder Legislativo, sino que se consigne de manera expresa en la Ley, las características esenciales del impuesto, así como la forma, contenido y alcance de la obligación contributiva; esto es, los sujetos pasivos de la obligación, además del objeto, la base y la cantidad de la prestación, de tal

manera que la autoridad de la oportunidad al gobernado en todo momento de conocer en forma cierta la manera de contribuir.

En ese orden de ideas, dentro de un mismo ejido existen distintas personas a quienes se adjudica el derecho de posesión, ello tomando en cuenta la clasificación a que se refiere al artículo 44 de la Ley Agraria, que determina 3 tipos tierras, como son: para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.

De los tres tipos de tierra que la Ley reconoce pueden establecerse dentro de un ejido, encontramos asimismo sujetos distintos a los ejidatarios que también tienen el carácter de titulares de derechos sobre bienes del ejido, como ejemplo de ello cabe recordar el caso de los avocindados, que sin ser titulares de derechos agrarios pueden tener una superficie para su habitación dentro de la poligonal con que cuenta el ejido.

En el caso anterior, si bien las tierras para el asentamiento humano se determinarán por la Asamblea General de Ejidatarios sobre aquella superficie distinta a la de labor, también resulta cierto mencionar que desde el momento en que sean asignadas dichas superficies a sus titulares, estos bienes dejarán de considerarse como parte del ejido.

Si consideramos lo anterior, esto es, cuando por determinación de la Asamblea, la tierra propiedad del ejido, pasa a dominio pleno del ejidatario, en tales casos, se estima que tales tierras ya no quedan protegidas por el manto constitucional, que se refiere únicamente a proteger la propiedad de los núcleos de población ejidales y comunales sobre las tierras, y por lo tanto quedan sujetos al pago del impuesto predial, pero, se reitera, únicamente sobre los bienes que pasan a dominio pleno de sus titulares.

También se considera sucede lo mismo, cuando las tierras sean aportadas a sociedades mercantiles, o en el supuesto de que el ejido determine concluir con ese régimen de explotación de tierra.

En todos los casos anteriores, se reúne una característica esencial, consistente en que tales tierras, salen del ámbito de propiedad del núcleo de ejidal, y por lo tanto, carecen de las modalidades y limitaciones que encontramos en las tierras de un ejido como son la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, quedando sujetos al mismo régimen que la pequeña propiedad, por citar un ejemplo.

En las condiciones relacionadas, somos de la opinión que no existe imposibilidad alguna para imponer el impuesto predial a los ejidos, el cual constaría de los siguientes elementos:

**Objeto del impuesto predial a los ejidos.**

Es la titularidad del derecho de propiedad de terrenos que de hecho o por derecho legalmente reconocido guardan el estado ejidal así como las construcciones a ellas adheridos.

**Sujetos.**

Los propietarios, poseedores, usufructuarios de terrenos parcelados, no parcelados o dentro de la zona de urbanización, no importando su forma de explotación.

**Base.**

Es el valor catastral del suelo del inmueble, de las construcciones adheridas a éste, así como de las instalaciones especiales, elementos accesorios y obras complementarias, que cambien de valor al inmueble.

### Tarifa.

La tarifa que debe de operar para la liquidación del impuesto predial debe de considerar diversos factores a fin de que no se viole el principio de equidad tributaria, pues ha de recordarse que la explotación de tierras de carácter ejidal pueden ser agrícola, ganadera, silvícola, etc.

En principio somos de la opinión que la autoridad catastral debe llevar a cabo diversos trabajos técnicos informativos que tengan como resultado el deslinde y levantamiento así como la clasificación de las construcciones, considerando el uso a que se les dedica y el rango de niveles de construcción de los predios comprendidos dentro de su circunscripción a efecto de conocer la infraestructura, equipamiento urbano, tipo de inmuebles, situación topográfica, condiciones hidrográficas, a fin de estimar el grado de potencialidad productiva, los medios de explotación, clase de cultivos.

Ello únicamente en cuanto se refiere a las tierras de labor o explotación de las consideradas como actividades primarias.

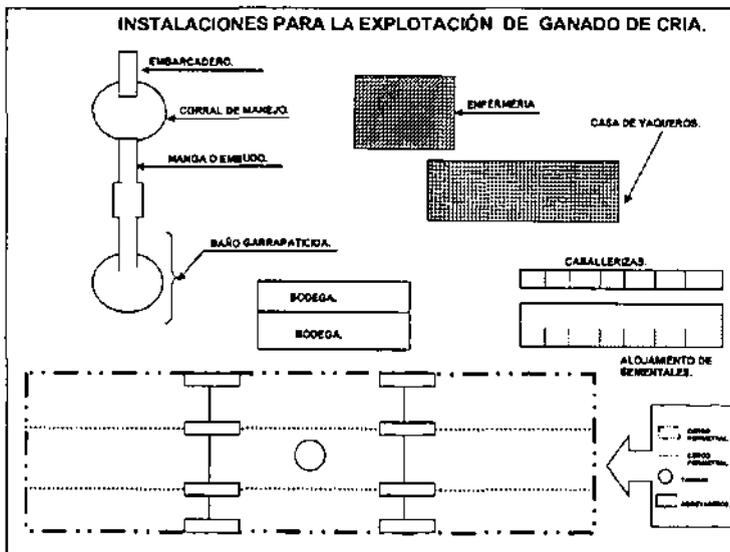
Como ejemplo de lo anterior tenemos que en las áreas agrícolas pueden hacerse mejoras que para efectos del impuesto predial deben ser consideradas como un aumento al valor del inmueble, por ejemplo: obras de captación y conducción de aguas para la irrigación, perforación de pozos, su electrificación, nivelación de suelos, barreras de contención de suelos, cortinas rompevientos con árboles vivos, construcción de terrazas, subsoleo del terreno, mejoras de la calidad del suelo con agentes químicos u orgánicos o mediante prácticas agrícolas de conservación, construcción de infraestructura de apoyo como lo pueden ser bodegas, empacadoras, seleccionadoras, etc.

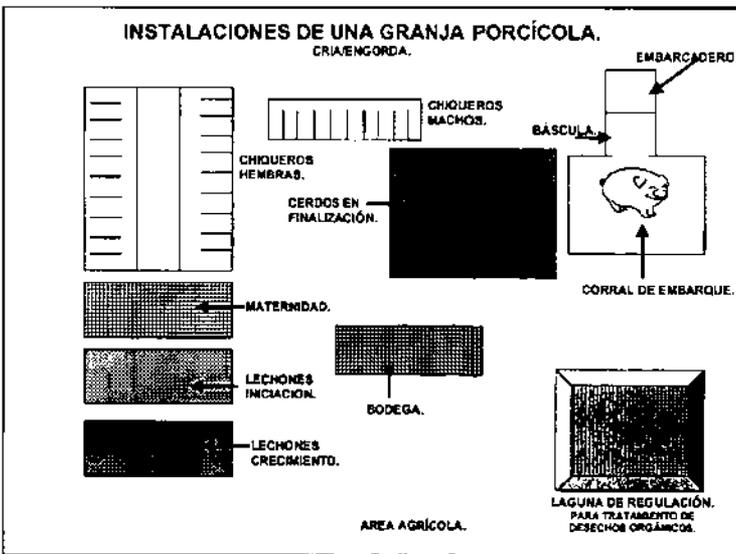
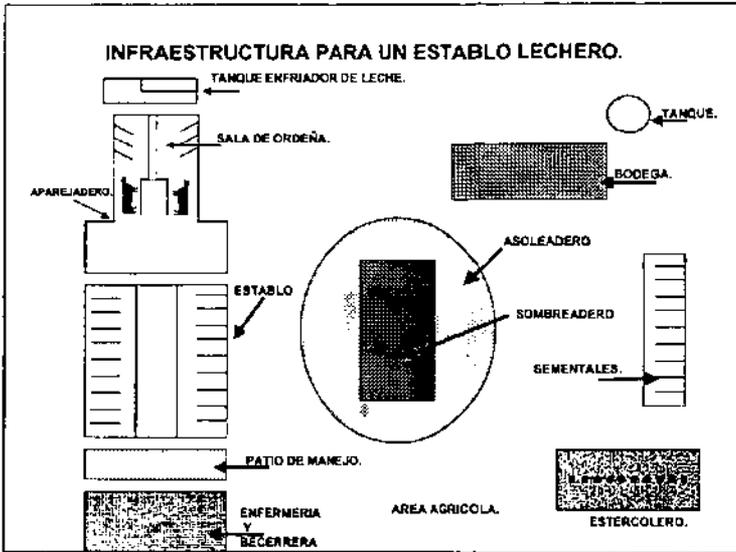
Para el caso de terrenos dedicados a la actividad ganadera, cuando se cuenta con un área agrícola para la alimentación complementaria o de auxilio en épocas de escasez del forraje, en términos generales son las construcciones, obras de abastecimiento o

captación de agua, equipo relacionado con la obtención y distribución de la misma, grado de electrificación y equipo agrícola y/o ganadero el que da valor agregado aun terreno rústico.

Habrà que tomar en cuenta; ubicaci3n, distancia a caminos secundarios y principales, siendo tambi3n importante la extensi3n del terreno principalmente en funci3n de economía de escala, esto es, en muchas actividades agropecuarias, extensiones grandes de terreno en producci3n eficientizan y bajan costo de producci3n.

Para dar una mayor claridad y como ejemplo de mejoras de las que pueden ser objeto los ejidos dedicados a las actividades a que nos hemos venido refiriendo, nos permitimos presentar en forma gràfica cuatro tipos de infraestructura con la que pueden contar de acuerdo a lo propuesto por el M.V.Z. Alberto Fernadez Casillas, Asesor del Director Adjunto de Operaciones Bancarias del Banco Nacional de Crédito Rural.







En resumen, debe estimarse por parte del legislador local y en el caso del Distrito Federal por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los elementos a que nos hemos venido refiriendo en párrafos anteriores a efecto de respetar en forma íntegra la proporcionalidad y equidad en la imposición del impuesto predial, esto es, no porque se excluyan de esta mención demás elementos que inciden en forma directa en el incremento del valor del inmueble no puedan considerarse algunos más.

Ahora bien, por lo que respecta a las tierras para el asentamiento humano, estas deberán pasar a la regulación civil natural del lugar de que se trate, es decir, los terrenos sobre los que se ubiquen áreas comunes, servicios, etc., se sumarán al equipamiento ordinario con que debe contar una zona destinada para tal fin, y para efectos del impuesto predial puede optarse que sean donados al Municipio para que de esta forma sean considerados como inmuebles del dominio público, o bien, que se pague en forma proporcional por cada uno de los habitantes de esa zona, como se hace tratándose de áreas comunes de conjuntos habitacionales.

Adicionalmente consideramos prudente que para efectos de la liquidación del impuesto predial cuando se trate de terrenos cuya explotación sea en forma temporal o ciclos de producción, corresponda a estas mismas épocas, ello a fin de que se encuentren en aptitud de hacer frente a esta obligación.

A continuación presentaremos en forma concreta el tratamiento del impuesto predial en cada uno de los Estados, seguida de la crítica que estimamos pudiera servir de base para una reforma o bien según sea el caso hasta la propia inserción ante su exención:

Es importante señalar que resulta procedente realizar una sola crítica respecto de varios Estados, ya que se tratan legislaciones totalmente iguales.

#### **AGUASCALIENTES.**

*Es objeto del impuesto a la propiedad raíz, según el caso, la propiedad, la copropiedad, la posesión y el usufructo de predios así como las construcciones edificadas sobre las mismas.*

*Los titulares de los derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria.*

Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, promulgada el 30 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial del Estado el 1° de enero de 1984, sección sexta, tomo XLVII.

#### **BAJA CALIFORNIA NORTE.**

*Es objeto del impuesto predial la propiedad de predios urbanos, rústicos, la posesión ejidal.*

*Tratándose de predios ejidales, quien posea provisionalmente o definitivamente, el*

*predio o en su caso el núcleo de ejidatarios.*

*La base es el valor a precio de venta de la producción agrícola, avícola o ganadera, natural o de cultivo, que se obtenga durante el año, de los predios ejidales ya sea que se explotan individual o colectivamente.*

*En aquellos, que se desconozca el precio de venta, el Ejecutivo del Estado fijará el precio oficial de los diferentes productos en atención a sus calidades, el que servirá de base para los efectos de este impuesto, cuando los predios objeto de posesión ejidal se dediquen a actividades distintas a la explotación agropecuaria será aplicable a lo señalado en la fracción I de este artículo.*

Ley de Hacienda del Estado de Baja California, promulgada el 28 de diciembre de 1972, publicada en el Diario Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1975.

## **BAJA CALIFORNIA SUR.**

*El objeto del impuesto predial es la propiedad ejidal.*

*Los sujetos obligados al pago son los comisariados ejidales, el impuesto sobre la propiedad ejidal se ajustará a las disposiciones relativas a la Ley Federal de Reforma Agraria, sin que su monto pueda exceder del 5% de su producción anual.*

*Son sujetos por deuda propia y con responsabilidad directa del impuesto Predial:  
Los comisariados Ejidales.*

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Baja California Sur, decreto No. 534, publicada en el Boletín Oficial No. 44 del 31 de diciembre de 1985.

## **CAMPECHE.**

*Es objeto de este impuesto según el caso la propiedad, la copropiedad, el condominio, la posesión y el usufructo de predios, así como de las construcciones edificadas sobre los mismos.*

(No se incluye a los ejidos).

Ley de Hacienda del Municipio del Estado de Campeche, promulgada por Decreto Número 173 del 3 de diciembre de 1993, publicada en el Periódico Oficial, el 4 de diciembre de 1993. Tercera Epoca, año III No. 550. Adicionado por Decreto No. 109 publicado en el Periódico Oficial el 26 de diciembre de 1995 el 30 de diciembre de 1993, publicada en el Diario Oficial del Estado el 1º de enero de 1984, sección sexta, tomo XLVII.

## **COAHUILA.**

*Es objeto de la propiedad ejidal los derechos sobre la propiedad o posesión de terrenos ejidales, comunales y de parcelamiento en los términos de la Legislación Agraria Federal.*

*Los titulares de derechos agrarios sobre la propiedad ejidal, comunal y de parcelamiento y de las construcciones adheridas a ellos;*

*Los poseesionarios de predios ejidales en los que el uso del suelo sea de carácter urbano, o bien se encuentren dentro de los previstos para el programa de regularización de la tenencia de la tierra.*

*Responsables solidarios resultan ser los comisariados o representantes ejidales o comunales al igual que las personas físicas o morales así como los representantes legales, los Directores, Administradores y Gerentes de las plantas que procesen o almacenen productos provenientes de los predios ejidales, comunales o de predios federales, estatales o municipales destinados a la agricultura o explotación de productos forestales, cuando no cuenten con copia del permiso de movilización de dichos productos.*

Código Municipal del Estado de Coahuila, promulgado el 22 de noviembre de 1990, publicada en el Periódico Oficial No. 94, del 23 de noviembre de 1990.

## **COLIMA.**

*El objeto es la propiedad, la copropiedad, el condominio, la posesión y el usufructo de predios que comprenden los terrenos y las construcciones edificadas sobre los mismos.*

*Los titulares de los derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal, y los propietarios o poseedores a título de dueño de las construcciones que se hagan en predios ejidales o comunales; y*

*La base del impuesto aplicable a los predios ejidales será el valor catastral asignado en los términos de la ley de catastro.*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Colima, promulgada el 8 de abril de 1994, decreto 258, publicada en el periódico oficial del Estado de Colima No. 16, del 16 de abril de 1994.

## **CHIAPAS.**

*El objeto de este impuesto es la propiedad o posesión de predios urbanos rústicos, ejidales o comunales; siendo sujetos los propietarios y poseedores de predios urbanos rústicos, ejidales o comunales y de las construcciones permanentes sobre ellos edificadas.*

*Tratándose de predios ejidales se procederá en términos de lo dispuesto por el artículo 106, fracción II A de la Ley de la Reforma Agraria vigente en lo que corresponda la Presidencia Municipal deberá comunicar a la autoridad hacendaría, las fechas en que se dé posesión provisional o definitiva de los ejidos, basándose en los informes de la Comisión Agraria Mixta del Estado o de la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado.*

*Los propietarios y los poseedores de predios urbanos, rústicos, ejidales o comunales y de las construcciones permanentes sobre ellos edificadas.*

Es necesario la reforma de esta Ley, ya que sigue conservando lo determinado en una Ley que ya fue derogada.

Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, promulgada por decreto 11, de 20 de diciembre de 1990, publicada en el diario oficial del Estado el 31 de diciembre de 1990.

## **CHIHUAHUA.**

*El Objeto es la propiedad o posesión de predios y sus construcciones.*

*Con responsabilidad directa:*

*Los titulares de los derechos agrarios, sobre la propiedad ejidal o comunal, de conformidad con lo establecido en la Legislación Agraria.*

Código Municipal para el Estado de Chihuahua, promulgado el 18 de noviembre de 1995, publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 92, del 18 de noviembre de 1995, conforme al Decreto 850/95 XVIII PE.

## **DURANGO.**

*Es la propiedad o posesión de predios urbanos o rurales, ubicados dentro del estado de Durango.*

*Son sujetos pasivos del Impuesto Predial:*

*Por deuda propia y responsabilidad directa:*

*Los poseedores de predios irregulares, esto es los que estén ubicados en zonas ejidales o comunales, que se encuentren en posesión material de ellos, aún cuando no se les haya entregado su título correspondiente.*

*En aquellos cuyas posesiones sean provisionales, durante el primer año, el impuesto predial será igual al 1 % del valor de la producción anual de las mismas; y en cada uno de los años subsecuentes el impuesto predial se incrementará en un 10 %.*

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Durango, promulgada por Decreto No. 128, publicado en el Periódico Oficial del Estado Tomo CLXXVIII el 6 de marzo de 1988 No. 19 bis, número extraordinario.

## **GUANAJUATO.**

*Están obligados al pago de este impuesto las personas físicas o morales que sean propietarios o poseedoras de inmuebles por cualquier título.*

*Los Inmuebles del Régimen Ejidal y Comunal, cuyo Derecho de Propiedad se confiere a sus titulares dentro del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, seguirán tributando en los mismos términos en que lo venían haciendo antes de la incorporación de dicho Programa, sujetándose al pago de este Impuesto en los términos de esta Ley, a partir del primer Acto TraslATIVO de Dominio.*

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Guanajuato, promulgada el 23 de diciembre de 1989, publicada en el periódico Oficial el 26 de diciembre de 1989.

## **GUERRERO.**

*La propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en predios urbanos, rústicos ejidales y comunales.*

*Los derechos sobre la posesión de terrenos ejidales y comunales, así como de las construcciones permanentes en dichos terrenos.*

*Los titulares de derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal.*

## **HIDALGO**

*Es objeto de este impuesto la propiedad y la posesión de predios urbanos, rústicos, comunales y ejidales, ubicados dentro del territorio del Estado.*

*El objeto del impuesto predial incluye la propiedad o posesión de las construcciones permanentes en zonas urbanas, rústicas y ejidales o comunales, pero tratándose de predios rústicos sólo incluye la propiedad o posesión de las construcciones permanentes que no sean utilizadas directamente por su propio destino a fines agrícolas, ganaderas, forestales o de vigilancia de la heredad.*

*En los casos de predio sujeto al régimen ejidal, el valor fiscal con el que lo haya manifestado el poseedor.*

*Son sujetos de este impuesto, Los comisariados o representantes ejidales en los términos de la Ley de la Materia, así como los ejidatarios.*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Hidalgo, promulgada por Decreto No. 89 del 29 de diciembre de 1982, publicada en el periódico Oficial del Estado No. 51, del 31 de diciembre de 1982.

## **JALISCO.**

*Es objeto de este impuesto, según el caso, la propiedad, la copropiedad, el condominio, la posesión y el usufructo de predios, así como de las construcciones edificadas sobre los mismos.*

*Los titulares de los derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal, de conformidad con el libro segundo, Capítulo Sexto, de la Ley Federal de la Reforma*

*Agraria; así como los propietarios o poseedores, a título de dueño, de las construcciones permanentes que se hagan en predios ejidales o comunales;*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco promulgada por Decreto No. 11558 del 16 de marzo de 1984, publicada en el Periódico Oficial del Estado Tomo CCLXXXIV, Sección II, número 39 del 3 de abril de 1984.

## **ESTADO DE MEXICO.**

*La propiedad o la posesión de predios urbanos u rústicos, ejidales o comunales, ubicados dentro del territorio del municipio la propiedad o posesión de las construcciones, rústicos y ejidales o comunales; la posesión de terrenos ejidales destinados a la producción agropecuaria, en términos de lo que establece el artículo 106 de la Ley Federal de Reforma Agraria.*

*Los ejidatarios, los comuneros, los propietarios y beneficiarios de plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos.*

*Con responsabilidad objetiva, los adquirentes por cualquier título de predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales, y de las construcciones permanentes sobre ellos edificadas.*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, promulgada por Decreto No. 207, del 23 de diciembre de 1982, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado No. 127, Tomo CXXXVI, del 30 de diciembre de 1983.

## **MICHOACAN.**

*Los derechos sobre la propiedad o posesión de terrenos ejidales o comunales y de parcelamiento, en los términos de la legislación agraria federal, así como la posesión de construcciones permanentes en zonas urbanas ejidales o comunales.*

*Los titulares de derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal de conformidad con la Legislación Agraria Federal, así como los poseedores de construcciones permanentes en zonas urbanas ejidales o comunales;*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, promulgada por Decreto No. 67, del 29 de diciembre de 1983, publicada en el Periódico Oficial del Estado Tomo XVII, No. 13, del 321 de diciembre de 1983.

## **MORELOS.**

*Es objeto del impuesto predial la propiedad ejidal y comunal;*

*Los sujetos obligados al pago los ejidatarios y los comuneros.*

*Obligados al pago con responsabilidad solidaria: los núcleos de población ejidal, comunal y los ejidatarios, los integrantes de Colonias agrícolas y pecuarias, y sociedades de crédito agrícolas y pecuarias, en lo que respecta a los terrenos que posean mancomunadamente.*

*Cuando se trate de predios ejidales o comunales se observará estrictamente el régimen fiscal que establece la Ley Federal de la Reforma Agraria, en sus artículos del 106 al 108 inclusive, en consecuencia.*

*De acuerdo con la Fracción III del Artículo 106 de la Ley antes citada, se causará el impuesto predial sobre las mismas bases y con las mismas tasas señaladas para el impuesto predial rústico; pero la cuota asignada no podrá exceder del 5% de la producción anual, valorizada ésta según los precios rurales. Además se tendrá presente que, de acuerdo con la fracción IV del mismo artículo mientras sea operante una posesión provisional sólo se pagará en el primer año, el 25% del impuesto predial correspondiente, y en lo subsecuente se aumentará con un 10% cada año, hasta alcanzar la cuota total o hasta que se ejecute la resolución presidencial, a partir de lo cual, se pagará la cuota íntegra que corresponde.*

*De acuerdo con la Fracción VI del mismo Artículo 106, el impuesto predial deben enterarlo los Comisariados Ejidales quienes quedan facultados para cobrar a los ejidatarios las cuotas que le corresponde; en la inteligencia de que, a los que no les paguen, de acuerdo con la fracción VII del Artículo citado, le será aplicable el procedimiento económico-coactivo sobre las cosechas que le pertenezcan individualmente, pero únicamente hasta por el 25% de la producción anual de sus parcelas.*

*De acuerdo con la fracción V del mismo artículo 106, se tendrá en cuenta que la responsabilidad fiscal por las tierras de uso común corresponde al núcleo de población y obliga a todos los ejidatarios.*

*Las anteriores limitaciones no son aplicables a la zona o porciones de los ejidos y terrenos comunales, sustraídos al uso y explotación que le son propios. Cuando en forma ilegal constituyen zonas urbanas, urbanizadas o lotificadas para usos urbanos, será aplicable a cada predio el impuesto predial urbano, suburbano que le corresponda de acuerdo con el artículo 170 de esta Ley, a efecto de lograr la regularización de estas anómalas situaciones, en beneficio de los propios ocupantes de esos predios y del fisco, en estos casos el impuesto predial y sanciones aplicables se exigirá al poseedor o detentador de cada predio y la acción fiscal se ejercerá en su contra, con embargo de bienes muebles o inmuebles de su propiedad.*

#### **NAYARIT.**

*Las construcciones ubicadas en fundos legales y en zonas de urbanización en los ejidos.*

*Se denominan predios rústicos, los ejidos cualesquiera que sea el estado de posesión, ya sea que se disfruten en común o individualmente por parcelas.*

*Los propietarios de Predios Urbanos, Suburbanos y rústicos, los Ejidatarios, los Pequeños Propietarios y los propietarios de plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos.*

*Los poseedores o propietarios de construcciones ubicadas en fundos legales y en zonas de urbanización de los ejidos.*

*El titular de los derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal de conformidad con la Ley Agraria;*

Ley de Hacienda del Estado de Nayarit, promulgada por Decreto 6760, del 27 de diciembre de 1983, publicada en el Periódico Oficial del Estado Tomo CXXXIV, No. 52, del 28 de diciembre de 1983.

## **NUEVO LEON.**

*Es objeto de este impuesto la propiedad y posesión de predios urbanos, suburbanos y rústicos.*

*Únicamente se establece el pago de \$240.00 (DOSCIENTOS CUARENTA PESOS) anuales desde 1983 a los ejidos.*

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, promulgada por Decreto No. 74 del 25 de diciembre de 1974, publicada en el periódico Oficial el 28 de diciembre de 1974, (el impuesto predial se adicionó por Decreto 148, del 27 de diciembre de 1983, publicada en el Periódico Oficial del 30 de diciembre de 1983).

## **OAXACA.**

*La posesión de predios ejidales y comunales y sus construcciones adheridas.*

*Tratándose de predios ejidales o comunales, quienes posean provisionalmente o definitivamente el predio o en su caso, el núcleo de ejidatarios o comuneros.*

*Tratándose de predios sujetos al régimen ejidal o comunal, el pago podrá hacerse con base en la producción agropecuario y silvícola de los predios, que en ningún caso excederá del 5 % del valor total de la producción anual comercializada.*

*Las sociedades, agrupaciones, empresas silvícolas, avícolas o ganaderas, agentes aduanales o personas físicas que maquilen, refaccionen, compren de primera mano o reciban para su guarda productos naturales o de cultivo ejidales que conforme a esta Ley estén afectos al pago de este impuesto, exigirán al productor que compruebe, con anticipación a la operación que realicen, que ha sido cubierto este impuesto y si no se acredita, deberán retener y enterar su importe los días del 1º al 20 del siguiente mes.*

*Las mismas personas a que se refiere el artículo anterior que por cualquier otro concepto reciban de los ejidatarios productos agrícolas, avícolas o ganaderos, naturales o de cultivos ejidales, están obligados a la retención del impuesto predial ejidal en los términos que establece la ley.*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, promulgada por Decreto No. 65, del 29 de julio de 1990, publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 35, Tomo LXXI, del 1º de septiembre de 1990.

## **PUEBLA.**

*La propiedad o posesión de los predios urbanos, rústicos, ejidales y comunales; los predios y las construcciones permanentes.*

*La posesión de terrenos ejidales destinados a la producción agropecuaria, en términos de lo que establezca la legislación agraria.*

*Son sujetos del impuesto los comisariados ejidales por los núcleos de población que disfruten de tierras, conforme a las leyes agrarias en vigor.*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, promulgada el 23 de diciembre de 1987, publicada en el Periódico Oficial del Estado Tomo CCXXXVII, número 52, sección Sexta "A", del 29 de diciembre de 1987.

## **QUERETARO.**

*La propiedad ejidal en los términos de la legislación agraria federal*

*Los propietarios de las construcciones ubicadas en zonas urbanas ejidales.*

*Los propietarios de las construcciones ubicadas en fundos legales.*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Querétaro, Promulgada el 27 de diciembre de 1983, publicada por el Órgano de difusión del Gobierno del Estado denominado "La Sombra de Arteaga", el 29 de diciembre de 1983.

## **QUINTANA ROO.**

*La propiedad ejidal urbana incluyendo la propiedad o posesión de las construcciones permanentes.*

*Son sujetos por deuda propia y con responsabilidad directa del Impuesto Predial:*

*Los poseedores de certificados de derechos, de los que se derivan un derecho de propiedad o posesión agrario, otorgado por el organismo encargado de la regulación de tenencia de la tierra.*

Ley de Hacienda de los Municipios de Quintana Roo, promulgada por Decreto No. 33, del 30 de diciembre de 1982, publicada en el Periódico Oficial del 1º de mayo de 1982.

## **SAN LUIS POTOSI.**

*La propiedad ejidal o comunal.*

*Los ejidos, representados por los Comisarios Ejidales, respecto a las tierras que se les hubieran entregado conforme a la Resolución Presidencial correspondiente.*

Ley de Hacienda para los Municipios de San Luis Potosí, promulgada por Decreto 79 del 31 de diciembre de 1987.

## **SINALOA.**

*La posesión de los predios urbanos y rústicos, cuando no exista o no pueda determinarse el propietario, cuando se derive ésta de otras disposiciones tales como la Ley Federal de Reforma Agraria y otras disposiciones que permiten el uso y goce de los bienes inmuebles.*

*Los propietarios, copropietarios, condóminos y usufructuarios de predios rústicos o urbanos.*

*Los poseedores, coposeedores o detentadores de predios rústicos y urbanos en los casos siguientes:*

*El titular de los Derechos Agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal de conformidad con la Ley Federal de la Reforma Agraria.*

*Tratándose de predios rústicos destinados a la agricultura, acuicultura, ganadería, porcicultura y avicultura, responden solidariamente del pago del impuesto predial los adquirentes de productos que se generen en las actividades señaladas anteriormente, así como las personas físicas o morales que por cualquier título funjan como intermediarios o mediadores entre productores o adquirentes*

*El comisariado o representante ejidal, en los términos de la legislación Agraria Federal, tratándose de la fracción II del artículo 47 de esta Ley.*

Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, promulgada el 20 de marzo de 1990, publicada en el Órgano de Difusión del Gobierno del Estado, Tomo LXXXII, 2ª Época, No. 37, del 26 de marzo de 1990.

## **SONORA**

*La propiedad y posesión de predios urbanos y rurales y las construcciones permanentes en ellos existentes.*

*(No hace mención respecto de la propiedad ejidal ni de los sujetos obligados al pago.)*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora, promulgada por Ley No. 35, del 20 de diciembre de 1983, publicada en el Boletín Oficial del Estado, Tomo CXXXII No. 52, XIV Sección, del 29 de diciembre de 1983.

## **TABASCO.**

*Son objeto de este impuesto los predios clasificados en la Ley de catastro del Estado la cual los clasifica en predios urbanos y predios rústicos.*

*En la Ley de Catastro del Estado se considera que la propiedad raíz se clasifica en predios urbanos y rústicos, determinándose que una zona urbana es aquella unidad territorial que cuenta con traza y al menos dos de los servicios siguientes: agua potable, electrificación, drenaje, pavimentación de calles, banquetas y telefonía.*

*Los sujetos de esta ley son los propietarios de predios urbanos o rústicos y de las construcciones permanentes sobre ellas edificadas, los fideicomitentes, los propietarios o poseedores, arrendatarios y por responsabilidad solidaria los copropietarios, coposeedores, fideicomisarios los núcleos de población que de hecho o por derecho posean predios, los propietarios de construcciones levantadas en terrenos que no sean de su propiedad, y por responsabilidad sustituta los usufructuarios del predio, los funcionarios públicos que dolosamente alteren los datos que conforman el padrón catastral; los notarios públicos que no se cercioren con el original del comprobante de pago o certificación expedida por la Tesorería Municipal que los predios objeto de la escritura, están al corriente en el pago del impuesto predial.*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tabasco, promulgada por Decreto No. 407, del 30 de diciembre de 1992, publicada en el Periódico Oficial del Estado Suplemento 5429, del 30 de diciembre de 1992.

## **TAMAULIPAS.**

*Impuesto a la propiedad urbana, suburbana y rústica, localizados dentro del territorio de los Municipios del Estado de Tamaulipas*

*Por responsabilidad solidaria:*

*Los tesoreros de los Comisariados Ejidales.*

*Los núcleos de población, que de hecho o por derecho, posean predios.*

Código Municipal del Estado de Tamaulipas, promulgado por Decreto No. 7 del 2 de febrero de 1984, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Tomo XIV del 4 de febrero de 1984, anexo al No. 10.

## **TLAXCALA.**

*Son objeto de este impuesto los predios urbanos, rústicos y ejidales, ubicados en el territorio de cada uno de los municipios del Estado. El impuesto predial incluye la propiedad o posesión de los predios y de las construcciones permanentes edificadas sobre los mismos.*

*Los propietarios de las construcciones ubicadas en los núcleos de las poblaciones ejidales.*

*Responsables solidarios los comisariados ejidales, los núcleos de población que de hecho o de derecho, posean predios.*

*En cuanto al régimen ejidal urbano, la base se determinará en razón de la superficie construida, para casa habitación.*

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Tlaxcala, promulgada por Ley No. 14 del 27 de diciembre de 1983, publicada en el periódico Oficial No. 53, Sección Segunda, del 28 de diciembre de 1983.

## **VERACRUZ**

*La propiedad o posesión en los términos de la Legislación Agraria Federal.*

*Los comisariados ejidales en los términos de la Legislación Agraria Federal, tratándose de la fracción V del artículo anterior.*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Veracruz, promulgada por Ley No. 29, del 30 de diciembre de 1983, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado, el 31 de diciembre de 1983.

## **YUCATAN**

*Es objeto del impuesto predial, la propiedad o posesión del suelo y de las construcciones que estén adheridas al mismo, que se encuentren dentro del territorio del municipio independiente de que sea predios rústicos o urbanos.*

*Poseedores de certificados de derechos de lo que deriven un derecho de propiedad o posesión agrario, otorgados por el organismo encargado de la regularización de la tenencia de la tierra.*

*La base del impuesto resulta ser la productividad de los terrenos ejidales, como lo señala la Legislación Agraria Federal.*

*La tarifa de todo predio destinado a la producción agropecuaria 10 al millar anual, sobre el valor registral o catastral, sin que el crédito fiscal resultante exceda a lo establecido por la Legislación Agraria Federal, para terrenos ejidales*

Ley de Hacienda del Municipio de Mérida del Estado de Yucatán, promulgada por Decreto No. 327, del 30 de diciembre de 1985, publicada en el Diario Oficial del Estado, año LXXXVI, No. 25496, Suplemento, del 31 de diciembre de 1985.

## **ZACATECAS.**

*La propiedad y posesión ejidal y comunal en los términos de la legislación agraria.*

*Los núcleos de población Ejidal o Comunal.*

*Los propietarios de predios que resulten afectados por resoluciones agrarias, deberán notificarlo por escrito a la Tesorería Municipal para que se determine el nuevo impuesto que les corresponda.*

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas, promulgada el 26 de diciembre de 1984, publicada en el Periódico Oficial del Estado, Tomo XCIV, número 104 del 29 de diciembre de 1984.

## **DISTRITO FEDERAL.**

*No se pagará el impuesto predial por lo siguientes inmuebles:*

*Los predios que sean ejidos o constituyan bienes comunales, explotados totalmente para fines agropecuarios.*

Como podemos apreciar de la legislación a que se hace referencia en párrafos anteriores, queda de manifiesto que en los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Morelos y Sinaloa son Estados en donde se sigue haciendo referencia a la forma en que se establecía el impuesto predial en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

De igual forma los Estados de Baja California Norte, Durango y Oaxaca refieren que la base para el establecimiento del impuesto predial a los ejidos es el valor a precio de venta de la producción agropecuaria de los ejidos y comunidades.

Los Estados de Campeche, Nuevo León, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y el Distrito Federal exentan del pago de la contribución a la propiedad ejidal.

En el caso de Guanajuato sólo se menciona a aquellos inmuebles que se encuentren dentro del programa de certificación de Derecho Agrarios, refiriéndose únicamente a

predios destinados para el asentamiento humano sin referir de modo alguno las tierras destinadas para labor, ya sea que se exploten de manera colectiva o bien parcelada.

El único caso de excepción que en términos generales es aceptable la forma de establecimiento del impuesto predial es en el Estado de Nayarit.

Por último es de resaltar que los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Baja California Norte, Durango, Oaxaca, deben actualizar su normatividad actual para el establecimiento del impuesto predial a los ejidos.

Mientras que para los Estados de Campeche, Nuevo León, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y el Distrito Federal, su legislación es una franca violación a los principios establecidos en los artículos 115 y 122 Constitucionales.

## CONCLUSIONES.

En las relacionadas condiciones consideramos prudente establecer:

En el primer capítulo se estableció que el ejido es un figura jurídica que tiene su origen antes de la conquista española a nuestra nación, ello no solo porque existiera parecido en las formas de explotación de la tierra entre los mexicas y la actual explotación de la tierra en el México actual, sino que también existía una regulación para ello, es decir, de conformidad con los distintos estamentos sociales correspondía su derecho para la explotación.

Representa un papel sumamente importante la Iglesia Católica para definir la forma de ocupación y reparto de los territorios conquistados, ello queda de manifiesto en la expedición de las Bulas Papales, ya que estas vinieron a solucionar los conflictos surgidos entre Portugal y España.

De ahí se integró el patrimonio de los Reyes de España y los primeros repartos de tierra se fundaron en los pactos que celebraron estos con cada uno de los conquistadores surgiendo figuras como el de la encomienda parecida al sistema feudalista.

En las épocas posteriores a la conquista se estableció un régimen de explotación de la tierra que se adoptó del Derecho hispano y del llamado derecho indiano, pero obviamente distinguiéndose a los naturales de estas tierras respecto del conquistador, quien tenía un beneficio directo de la producción del campo y utilizando a los sometidos como esclavos.

Es en la Guerra de Independencia cuando con motivo de estas y otras injusticias se piensa en los derechos de la gente que ocupaba en forma originaria la tierra antes de la conquista y que a la par del transcurso del tiempo al mezclarse las dos culturas dieron como origen el mestizaje rebelde, ello natural ya que no eran aceptados en el país de sus antecesores conquistadores.

Para los libertadores de esta Nación antes llamada la Nueva España, es la cuestión de la explotación y su tenencia de la tierra un motivo generador de la lucha independentista. Lucha que concluye con la entrada del ejército trigarante el 27 de septiembre de 1821.

A partir del 4 de octubre de 1824, cuando surge la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, le siguen una serie de ordenamientos legales para la mejor ocupación, explotación, colonización del territorio mexicano prevaleciendo la distinción del indígena mexicano, relegándolo al servicio de los hacendados, que, además, éste es un producto típicamente americano, así como el privilegio de los bienes de la iglesia.

Después de la gesta revolucionaria de 1910, da como resultado la promulgación de la Constitución de 1917, misma que a la fecha sigue vigente aun y cuando ha sufrido modificaciones; en lo referente al artículo 27 se estableció en este las particularidades de la ocupación del territorio nacional, su extensión y las formas de tenencia de la tierra, se consagra la propiedad originaria de la nación de tierras, bosques y aguas, las sociedades comerciales no podían adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, tampoco los bancos podían tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas.

Derivado de esta Constitución también se expedieron diversos cuerpos normativos que reglamentaron la propiedad en la tenencia de la tierra, reconocemos que ya para nuestra época el más importante inclusive por su aplicación como caso de excepción

es la Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971 se consignó un complicado procedimiento para el reparo de tierra, que lejos de ser equitativo desembocó en incertidumbre y pobreza en el campo mexicano.

Es de resaltar, que es en este cuerpo normativo donde encontramos establecimiento de las contribuciones que correspondía pagar a los ejidos y comunidades, que en lugar de ser un Impuesto Predial más resulta ser un impuesto a la producción.

Podemos establecer de conformidad con lo apuntado dentro del capítulo I relativo a los distintos tipos de propiedad y en particular lo tocante a la explotación ejidal de la tierra, que una vez parcelado un ejido en forma individual, se puede asumir que se trata de propiedad plena ya que este tiene derecho de uso y usufructo sobre su unidad, así pues el ejidatario puede enajenar a su elección dicha unidad de dotación a sujetos dentro del mismo ejido o bien a terceros no ejidatarios.

Es aquí donde se presenta uno de los problemas totales para el cobro de cualquier contribución ya que precisamente no pueden ser catastrados los terrenos cuya ocupación no ha sido aún determinada por la Secretaría de la Reforma Agraria, ello en virtud de la cantidad tan grande de Amparos interpuestos en contra de resoluciones presidenciales que conceden tierras o bien los actos de ejecución derivado de ello.

Para ello consideramos la posibilidad de que todos aquellos asuntos que se encuentren pendientes de su total ejecución ya no sigan siendo del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria, sino que deben ser turnados al Tribunal Superior Agrario y en el caso de que se determine que existen pendientes trabajos técnicos u opiniones estas deberán ser ya instauradas por la Procuraduría Agraria, o en su caso el Registro Agrario Nacional.

Ahora bien el catastro con que cuenta el Registro Agrario Nacional deberá ser integrado a cada una de las Haciendas Públicas de los Municipios; creemos que en

muchos de los casos precisamente existe un total desconocimiento de todos los terrenos de los que han sido dotados los ejidos, las condiciones de estos, superficie, número de beneficiados, en fin, todos aquellos datos inherentes al catastro deben de integrarse como parte tanto de los Registros Públicos de la Propiedad de cada circunscripción territorial en que se encuentre dividido cada Estado.

En el capítulo segundo, ha quedado de manifiesto la forma en que el Estado establece los ingresos que debe recaudar para sufragar los gastos de la Federación, de los Estados y Municipios como obligación de todos los mexicanos.

Dicha obligación se encuentra consignada dentro de nuestra Constitución Política por el artículo 31, fracción IV; de igual forma puede apreciarse que la mayoría de las Constituciones de los Estados también han adoptado en condiciones similares el establecimiento de dicha obligación por parte de los gobernados, robusteciendo el principio previsto en nuestro Máximo Ordenamiento.

Estimamos que la distribución de competencias en materia impositiva en nuestro país; que también, por cierto se encuentra establecida por nuestra Constitución Federal determina que el único órgano facultado para fijar las contribuciones que le corresponden al Estado percibir es el Congreso de la Unión, ello únicamente en Materia Federal porque tanto los ingresos de los Estados como de los Municipios son las Legislaturas Locales a las que les corresponde él instaurarlos.

Tenemos que existen materias que a nivel Constitucional se faculta al Congreso de la Unión establezca en forma exclusiva a favor de la Federación, como lo pueden ser la explotación forestal, producción y consumo de cerveza entre otras más, asimismo de igual forma también al Municipio se le han dado materias que en forma exclusiva pueden fijar las legislaturas locales a favor de este, como lo puede ser las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.

Existen principios que toda contribución debe satisfacer para que el gobernado cumpliendo con su obligación de contribuir al gasto público no se vea lesionado en su esfera jurídica de Garantías Individuales.

Estos principios tomando en consideración el criterio del Lic. Zavala y con el cual estamos totalmente de acuerdo divide los principios constitucionales en tres grandes principios como lo son los relativos a los derechos individuales del gobernado, los derivados de la organización política de nuestra Nación y por último el relativo a las consideraciones económicas.

Podemos sentar que toda contribución, no importando el nivel de gobierno que la establezca debe ser establecida por medio de leyes, su fin primordial sufragar los gastos públicos y en especial ser proporcionales y equitativos.

Es precisamente esa proporcionalidad y equidad a la que nos referimos cuando consideramos que la propiedad de terrenos ejidales debe ser materia del impuesto predial con un tratamiento igual al que se establece para los propietarios de terrenos ubicados en zonas urbanas.

Por cierto, debemos resaltar que en la mayoría de los casos el impuesto predial se cobra de manera especial en las propiedades de inmuebles ubicados dentro de las zonas urbanas y se deja de lado aquellas que se encuentran fuera de estas.

En el capítulo tercero, hemos establecido que el Impuesto Predial, es la contribución establecida por las legislaturas locales en favor de los Municipios y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a favor del gobierno de la misma entidad, que tiene por objeto gravar la propiedad de terrenos y, en su caso, las construcciones a él adheridas, se trata de una contribución exclusiva del Municipio y del Distrito Federal, es decir, los beneficios que genere este impuesto son única y exclusivamente para ellos; las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa las establecen; se trata de una contribución que grava la propiedad o posesión de predios y sus construcciones que

se ostentan dentro de la circunscripción territorial de cada uno de los municipios integrantes de nuestro país, cabe recordar que la variación se establece de Estado a Estado, e inclusive en algunos casos dentro de un mismo Estado varía según el Municipio o su distribución que por zonas algunos Estados han establecido.

Tratándose de este impuesto al ejido, podemos establecer que durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria las legislaturas locales no se ocuparon de él consecuentemente no percibieron o lo percibieron en ínfima cantidad.

Existe definitivamente una clara necesidad de que los Municipios obtengan beneficios derivados del cobro del Impuesto Predial, pero para ello, nos encontramos con graves problemas:

No ha concluido el reparto de tierras. Es decir, existe un número virtual indeterminado de ejidos.

Así, encontramos que las tierras, aguas y bosques que pertenecen a los ejidos son bienes del dominio público esto hasta antes de 1992.

Sin embargo, como ya se había mencionado, la propiedad de los ejidos es uno de los grandes cambios de la Ley Agraria, según puede justificarse en la exposición de motivos.

Es pues el artículo 9 de la Ley Agraria vigente la que establece que "los núcleos de población ejidales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título".

En referencia a estas disposiciones, podemos decir que los ejidos por no ser bienes de dominio público propiedad de la Nación pueden ser sujetos de cualquier impuesto o

derecho que establezcan los municipios, de conformidad con los artículos 115 fracción IV y 122, Base Primera, fracción V, inciso b) in fine de la ley Suprema.

Es decir, que los municipios y el Distrito Federal podrán cobrar libremente a los ejidos el impuesto predial sin mayor restricción que el mismo interés público.

La solución para ello es que en definitiva se instrumente el mecanismo en el que deberán intervenir tanto la Procuraduría Agraria, como los Tribunales Agrarios, a fin de que la Secretaría de la Reforma Agraria deje por completo de continuar con aquellos procedimientos instaurados con motivo de amparos interpuestos por inconformidad ya sea por parte de los pequeños propietarios, en los que se declaró insubsistente la Resolución Presidencial que los afecto o bien aquellos bienes ejidales que no ha sido ejecutada la Resolución Presidencial en su totalidad.

En resumen, sabemos que más tarde o temprano la Secretaría de la Reforma Agraria tiene que desaparecer.

Es obsoleto mantener en forma indefinida las funciones de dicha Secretaria de Estado con el pretexto de que aún no se han resuelto la mayoría de los amparos promovidos y no ha concluido su resolución.

Consideramos que son los registros públicos de cada entidad los que deben encargarse de llevar el control de la inscripción de todos aquellos títulos de propiedad de carácter ejidal y agropecuario, aún cuando sabemos que el control Federal lo tiene el Registro Agrario Nacional, esta función es de suma trascendencia ya que de ninguna manera puede limitarse el acceso al catastro de dicho registro, por las instituciones encargadas del control de la propiedad a nivel Estatal.

Para ello debe crearse un mecanismo de consulta inmediata e inclusive utilizando los medios electrónicos de consulta remota para que se actualicen los catastros, y con ello eficientar la labor de recaudación del impuesto predial.

La propuesta de ninguna forma puede considerarse que se le reste atribuciones al Registro Agrario Nacional pero éste debe de fungir no sólo como un órgano de consulta para el particular sino que también para la autoridad fiscal municipal.

El diseño en la imposición del impuesto predial del que debe ser sujeto el ejido debe estar condicionado precisamente a las situaciones particulares que imperan en cada uno de los Estados, es decir, no puede establecerse en forma estandarizada a ejidos de similares extensiones superficiales ubicados en distintas entidades, ya que difieren las calidades de terreno, precipitación, altitud, en fin, todas aquellas que hacen que cada ejido pueda producir determinado producto; ello tampoco puede significar que existan diferencias en cuanto al tipo de producción y nos referimos en específico a tratar de diferenciar terrenos de explotación ejidal de aquellos que son explotados por pequeños propietarios.

Debe quedar en claro que la parte de riqueza que grava el impuesto predial es la propiedad, cualquiera sea el fin para lo que lo destine el propietario.

Los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Jalisco, México, Michoacán, Morelos y Sinaloa siguen haciendo referencia al cobro del impuesto predial de conformidad con la Ley Federal de Reforma Agraria, no es dable en la especie que se siga considerando en su normatividad, en esas condiciones ya que actualmente la legislación agraria no se establece dicho impuesto.

Para dar una mayor claridad del tamaño del objeto de esta contribución que pueden llegar a percibir los municipios, nos hemos dado a la tarea de presentar algunos datos

que nos ha proporcionado el Registro Agrario Nacional en cuanto a la Titulación de parcelas a nivel nacional.

Ello nos puede dar una idea de que si aún en la actualidad existen ejidos que se encuentran pendientes, por contar con una resolución definitiva, una vez que se haya concluido con éste podríamos establecer que el municipio puede estar muy cerca de su autosuficiencia.

Aspiración económica que no solamente beneficiará a las cabeceras municipales sino que en forma sucesiva se irán dotando de servicios urbanos las zonas habitacionales de los ejidos que así lo requieran porque como lo hemos dicho anteriormente es justo que todos los habitantes del país aspiren a un nivel donde los servicios urbanos no estén concentrados en muy pocas ciudades.

Ahora bien la situación que aquí planteamos, como en el caso de cualquier otra contribución, lo que se busca es que se distribuya en forma equitativa entre cada uno de los causantes (propietarios) el impuesto predial y no se diseñe éste con dedicatoria únicamente a los habitantes de las ciudades; es decir, que no se aumente año con año las tasas para sufragar los gastos del municipio sino que sea mayor el número de causantes el que contribuya a éste.

Sabemos de sobra que puede considerarse que la explotación de terrenos por parte de los ejidatarios en su gran mayoría son dedicados a la actividad primaria, pero también es cierto que no puede dejarse de lado la obligación que corresponde a dichos propietarios de tierras para contribuir a los gastos del Municipio en donde se encuentren.

## BIBLIOGRAFIA.

Arrijoa Vizcaino Adolfo, Derecho Fiscal, editorial Themis, México 1993, octava edición.

Carrasco Iriarte Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, editorial Harla, México 1995, Segunda edición.

Carretero Pérez Adolfo, Derecho Financiero, Editorial Santillana, España 1968, 1ª edición.

Chavez Padrón Martha y otros, La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, editorial Porrúa México 1985, 1ª edición.

Chávez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Editorial. Porrúa, México 1980.

De Ibarrola Antonio, Derecho Agrario, Editorial Porrúa, S.A., 2º edición, México 1983.

De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1979.

Evangelista Ortiz Guadalupe, "La Importancia Presupuestal y la Colaboración Administrativa en Materia Administrativa en Materia del Impuesto Predial", p. 302, Revista Trimestre Fiscal, INDETEC, trimestre enero – marzo de 1995, año 16 número 49, México.

Favila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, edición del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 2º edición, México 1990.

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, (Los Impuestos), Editorial Porrúa, México 1989, 28º Edición.

Fonrouge Giuliani, Derecho Financiero, Tomo I, Editorial Depalma, Buenos Aires

INDETEC, "Política y Estructura Fiscal del Impuesto Predial en México", México, 1993.

Jiménez Gonzalez, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario , Editorial Ecasa, México 1993, Tercera edición, segunda reimpresión.

Lemus García Raul, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, México 1985, 5° edición.

López Nogales Armando y López Nogales Rafael. Ley Agraria Comentada. Editorial Porrúa, México 1998, 4° edición.

Margadant Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, México, 1980, Editorial Esfinge, 3a. edición.

Margain Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, México 1996, 12° edición.

Martín José María, Introducción a las Finanzas Públicas, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1987, 2° edición.

Martinez Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Biblioteca Dicciones Jurídicos Temáticos, vol. 3, Editorial Harla, México 1997, 1ª edición.

Mendieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario en México, México, 1981, Editorial. Porrúa, 17a. edición.

Micheli Gian Antonio, Curso de Derecho Tributario, Editorial de Derecho Financiero, Madrid 1975.

Morones Hernández Humberto, "Objetivos de Política Fiscal en la Administración del Impuesto Predial".- p. 258, Revista Trimestre Fiscal, INDETEC, Trimestre enero – marzo, 1995, año 16, número 49, México.

Nuño Sepúlveda José Angel, "Los Fondos Legales como Fuente de Ingresos Municipales", pp. 33 – 38, Revista Hacienda Municipal, número 62, marzo de 1998, INDETEC, México.

Reforma Agraria Integral 1982-1988 Consolidación del Reparto, México, 1988, Secretaría de la Reforma Agraria, primera edición.

Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Explicación de motivos. Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Agraria, Explicación de motivos, Ley Agraria, Suplemento 1, Sistema BANRURAL, febrero-marzo 1992, Editado por la Dirección de Comunicación Social del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., México 1992.

Rivera Marín de Iturbe Guadalupe, La Propiedad Territorial en México 1301-1810, México 1983, Editorial Siglo XXI, 1° edición.

Rivera Rodríguez Isaiás, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, México 1996, 1ª edición.

Rodríguez Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, Colección Textos Jurídicos, Editorial Harla, segunda edición, México 1983.

Rojina Villegas Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1990.

Sanchez Hernandez Mayolo, *Derecho Tributario*, Segunda edición, Cardenas editor y distribuidor, México 1988.

Sainz de Bujanda Fernando, *Hacienda Pública, Derecho Financiero y Derecho Tributario en Hacienda y Derecho*, Tomo I, IEP, Madrid.

Sedas Ortega Cecilia, "El impuesto Predial de los Ejidos", pp. 27 – 31, *Revista Hacienda Municipal*, número 50, marzo de 1995. INDETEC, México.

Sotomayor Garza Jesus G., *El Nuevo Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, México 1993, 1ª Edición.

Tena Ramirez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial. Porrúa, México 1983, 12ª edición.

## **LEGISLACION**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, México 1998, 122ª Edición.

*Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*, Ed. Porrúa, México 1994, 66ª edición.

*Código Financiero para el Distrito Federal (y disposiciones complementarias)*, Ed. Porrúa, México 1994, 1ª Edición.

*Código Fiscal de la Federación*, Servicio de Administración Tributaria, Administración General Jurídica de Ingresos, Administración Central de Asistencia al Contribuyente, México, 1998.

*Ley Federal de Reforma Agraria*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1941.

Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, promulgada el 30 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial del Estado el 1º de enero de 1984, sección sexta, tomo XLVII.

Ley de Hacienda del Estado de Baja California, promulgada el 28 de diciembre de 1972, publicada en el Diario Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1975.

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Baja California Sur, decreto No. 534, publicada en el Boletín Oficial No. 44 del 31 de diciembre de 1985.

Ley de Hacienda del Municipio del Estado de Campeche, promulgada por Decreto Número 173 del 3 de diciembre de 1993, publicada en el Periódico Oficial, el 4 de diciembre de 1993, Tercera Epoca, año III No. 550, Adicionado por Decreto No. 109 publicado en el Periódico Oficial el 26 de diciembre de 1995 el 30 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial del Estado el 1º de enero de 1984, sección sexta, tomo XLVII.

Código Municipal del Estado de Coahuila, promulgado el 22 de noviembre de 1990, publicada en el Periódico Oficial No. 94, del 23 de noviembre de 1990.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Colima, promulgada el 8 de abril de 1994, decreto 258, publicada en el periódico oficial del Estado de Colima No. 16, del 16 de abril de 1994.

Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, promulgada por decreto 11, de 20 de diciembre de 1990, publicada en el diario oficial del Estado oficial del Estado el 31 diciembre 1990.

Código Municipal para el Estado de Chihuahua, promulgado el 18 de noviembre de 1995, publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 92, del 18 de noviembre de 1995, conforme al Decreto 850/95 XVIII PE.

Ley de Hacienda Municipal, promulgada por Decreto No. 111 del 20 de diciembre de 1990, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1990.

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Durango, promulgada por Decreto No. 128, publicado en el Periódico Oficial del Estado Tomo CLXXVIII el 6 de marzo de 1988 No. 19 bis, número extraordinario.

Ley de Hacienda Municipal promulgada por Decreto No. 677, del 30 de diciembre de 1983, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 3 de enero de 1984.

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Guanajuato, promulgada el 23 de diciembre de 1989, publicada en el periódico Oficial el 26 de diciembre de 1989.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Hidalgo, promulgada por Decreto No. 89 del 29 de diciembre de 1982, publicada en el periódico Oficial del Estado No. 51, del 31 de diciembre de 1982.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco promulgada por Decreto No. 11558 del 15 de marzo de 1984, publicada en el Periódico Oficial del Estado Tomo CCLXXXIV, Sección II, número 39 del 3 de abril de 1984.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, promulgada por Decreto No. 207, del 23 de diciembre de 1982, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado No. 127, Tomo CXXXVI, del 30 de diciembre de 1983.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, promulgada por Decreto No. 67, del 29 de diciembre de 1983, publicada en el Periódico Oficial del Estado Tomo XVII, No. 13, del 31 de diciembre de 1983.

Ley de Hacienda del Estado de Nayarit, promulgada por Decreto 6780, del 27 de diciembre de 1983, publicada en el Periódico Oficial del Estado Tomo CXXXIV, No. 52, del 28 de diciembre de 1983.

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, promulgada por Decreto No. 74 del 25 de diciembre de 1974, publicada en el periódico Oficial el 28 de diciembre de 1974, (el impuesto predial se adicionó por Decreto 148, del 27 de diciembre de 1983, publicada en el Periódico Oficial del 30 de diciembre de 1983).

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, promulgada por Decreto No. 65, del 29 de julio de 1990, publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 35, Tomo LXXI, del 1º de septiembre de 1990.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, promulgada el 23 de diciembre de 1987, publicada en el Periódico Oficial del Estado Tomo CCXXXVII, número 52, sección Sexta "A", del 29 de diciembre de 1987.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Querétaro, Promulgada el 27 de diciembre de 1983, publicada por el Organó de difusión del Gobierno del Estado denominado "La Sombra de Arteaga", el 29 de diciembre de 1983.

Ley de Hacienda de los Municipios de Quintana Roo, promulgada por Decreto No. 33, del 30 de diciembre de 1982, publicada en el Periódico Oficial del 1º de mayo de 1982.

Ley de Hacienda para los Municipios de San Luis Potosí, promulgada por Decreto 79 del 31 de diciembre de 1987.

Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, promulgada el 20 de marzo de 1990, publicada en el Organó de Difusión del Gobierno del Estado, Tomo LXXXII, 2ª Época, No. 37, del 26 de marzo de 1990.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora, promulgada por Ley No. 35, del 20 de diciembre de 1983, publicada en el Boletín Oficial del Estado, Tomo CXXXII No. 52, XIV Sección, del 29 de diciembre de 1983.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tabasco, promulgada por Decreto No. 407, del 30 de diciembre de 1992, publicada en el Periódico Oficial del Estado Suplemento 5429, del 30 de diciembre de 1992.

Código Municipal del Estado de Tamaulipas, promulgado por Decreto No. 7 del 2 de febrero de 1984, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Tomo XIV del 4 de febrero de 1984, anexo al No. 10.

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Tlaxcala, promulgada por Ley No. 14 del 27 de diciembre de 1983, publicada en el periódico Oficial No. 53, Sección Segunda, del 28 de diciembre de 1983.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Veracruz, promulgada por Ley No. 29, del 30 de diciembre de 1983, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado, el 31 de diciembre de 1983.

Ley de Hacienda del Municipio de Mérida del Estado de Yucatán, promulgada por Decreto No. 327, del 30 de diciembre de 1985, publicada en el Diario Oficial del Estado, año LXXXVI, No. 25496, Suplemento, del 31 de diciembre de 1985.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas, promulgada el 26 de diciembre de 1984, publicada en el Periódico Oficial del Estado, Tomo XCIV, número 104 del 29 de diciembre de 1984.

Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1941.

Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos. (Derogado), publicado en el diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1954.

## **DICCIONARIOS.**

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXII, Ed. Bibliográfica Argentina, S.R.L., Argentina, 1967.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1981.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1989.

### **MEDIOS ELECTRÓNICOS DE CONSULTA.**

La siguiente legislación fue consultada en la Compilación Jurídica Mexicana Publicaciones Electrónicas de México, S.A., Views, versión 3.1 a Copyright- 1992-1994. Spell Cheking Thesaurus and Dictionaries.

Q1994 Soft and Inc. And Linguistic Software Products, Inc.:

Las Constituciones de los Estados de:

Aguascalientes

Baja California

Baja California Sur

Campeche.

Coahuila

Colima.

Chihuahua.

Chiapas.

Durango.

Guerrero.

Guanajuato.

Hidalgo.

Jalisco.

México.

Michoacán.

Morelos.

Nayarit.

Nuevo León.

Oaxaca.

Puebla.

Querétaro.

Quintana Roo.

San Luis Potosí.

Sinaloa.

Sonora.

Tabasco.

Tamaulipas.

Tlaxcala.

Veracruz.

Yucatán.

Zacatecas.

Ley Federal de Vivienda.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley Organica de La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

Las tesis de jurisprudencia consultadas fueron extraídas del CD Rom IUS 7, Séptima versión. Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-1997, actualizado a septiembre de 1994. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**OTROS DOCUMENTOS.**

Dirección General de Títulos de Solar Urbano del Registro Agrario Nacional  
Avance Acumulado al 6 de octubre de 1997, Documento Oficial expedido por la.

Fernandez Casillas Alberto.- Asesor del Director Adjunto de Operaciones Bancarias  
del Banco Nacional de Crédito Rural.- Ilustraciones y Comentarios.- Asesoría.

Mendoza Vera Blanca Alicia, Apuntes en clase de Derecho Fiscal, Facultad de  
Derecho U.N.A.M. México, 1995.

Resultados Definitivos, Tabuladores Básicos, INEGI, Censo de Población y  
Vivienda, 1995, Aguascalientes, México 1996.