

449



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS  
METODOS PARA DETERMINAR EL  
IMPUESTO PREDIAL EN EL CODIGO  
FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO:

PRESENTA:

JUAN VICENTE PEÑALOZA ARCOS.

ASESOR: LIC. JORGE ISLAS LOPEZ



MEXICO D.F.

MAYO DEL 2000.

280379



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.

MAMA, con tu desarrollo humano y espiritual me haz sabido encaminar para lograr aciertos y superar obstáculos. Muchas gracias por tu ejemplo y guía. Que el incremento de tu luz interna ilumine tu vida. Este trabajo es para ti, Con todo mi amor y cariño.

PAPA, ALONSO, al observar tu crecimiento me he percatado de lo mucho que valen tus palabras y consejos. Agradezco infinitamente el fortalecimiento de nuestra amistad. Que el intercambio de ideas y logros, contribuyan a nuestra superación.

VICENTE GAUDENCIO PEÑALOZA  
VAZQUEZ In memoria. Lo grande que fuiste se me impregna al sentir las raíces que dejaste en mi ser. Donde quiera que estés, te dedico el presente trabajo.

HERMANA, Que la lucha sea parte de la felicidad y la alegría. Tu fortaleza individual y familiar me hace sentir el deseo de seguir adelante. Con todo mi apoyo te dedico el presente.

HERMANO, Al reparar en tu crecimiento y rebeldía; que mi esfuerzo vertido en esta investigación, motive tu progreso humano.

DAVID CARRIÑO ARCOS  
In memoria. Donde quiera que estés.

## II

ALEJANDRA, Pareja mía, tu alegría y amor llena mi vida de cariño. Te obsequio estas líneas y el presente trabajo como un pequeño símbolo de lo que haremos juntos. Te amo.

ABUELITA ELENA, Siendo de gran ejemplo para un servidor, la ganas y emoción con que estudias y vives, te ofrezco este trabajo, como un signo de logros y motivaciones.

ABUELITA CAMERINA Y  
ABUELITO ADULFO, Es para mí de gran gusto y agradecimiento dedicarles, al igual que mi padre hace tiempo, este trabajo de tesis.

A TODOS MIS  
FAMILIARES, Que mi esfuerzo vertido en esta tesis, sirva de alguna manera en sus deseos de seguirse superando.

A MIS AMIGOS MAS  
ENTRAÑABLES, Les brindo mi tesis en señal de la camaradería que hemos tenido.

### III

DIOS, Gracias por darme la creación y el pensamiento para la realización de esta investigación.

LIC. JOAQUIN ORTEGA  
ARENAS. Maestro, nunca olvidare sus enseñanzas. Mil gracias por la transmisión de sus conocimientos que, los sabré encauzar.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO Y, A SU  
FACULTA DE DERECHO. En tus  
aulas tuve la oportunidad de aprender  
el abanico de ideas e inquietudes que,  
a través de mis maestros me forjaron.  
Muchas Gracias.

LIC. JORGE ISLAS LOPEZ,  
Muchas gracias por su hábil  
asesoramiento que enriqueció el  
presente trabajo de tesis.

A, Todas aquellas personas que  
contribuyeron para la consagración  
de la presente tesis.

# LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS MÉTODOS PARA DETERMINAR EL IMPUESTO PREDIAL EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCIÓN.....pág. 4

## CAPITULO I.- LA OBLIGACIÓN CIUDADANA DE CONTRIBUIR AL GASTO PUBLICO CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.-Fundamento Constitucional del artículo 31 fracción IV..... pág. 6

a).-Evolución Histórica Constitucional del artículo 31.....pág.6

.Constitución de Cádiz.....pág. 6

.Constitución de 1824.....pág. 7

.Leyes de 1836..... pag 7

.Constitución de 1857..... pág. 8

.Constitución de 1917, texto original y reformas posteriores.....pág. 9

2.-Análisis jurídico del artículo 31 Constitucional, fracción IV..... pág. 10

a).-Concepto de Contribución..... pág.. 11

b).-El gasto público. Que se entiende por.....pág. 18

c).-Sujetos de la obligación ciudadana.....pág. 23

d).-Requisitos de la obligación impositiva.....pág. 31

.Determinación en ley.....pág. 31

.Destinado al gasto público.....pág. 36

.Proporcionalidad.....pág. 38

.Equidad.....pág. 43

e).-Clasificación de las contribuciones en relación al ámbito espacial..... pág. 49

a).- La Federación

b).- Distrito Federación.

c).- Estados.

d).- Municipios

## CAPITULO II.- NATURALEZA JURIDICA DEL CATASTRO

- 1.- Orígenes y breves antecedentes.....pág. 51
- 2.-Evolución del artículo 36 fracción I constitucional, a través de los ordenamientos constitucionales que ha tenido nuestro país.... pág. 55
- 3.- Concepto del Catastro..... .pág. 58
- 4.- El objeto del Catastro y su relación con el impuesto Predial....pág. 60
- 5.- Ordenamientos Jurídicos para el Distrito Federal que tienen con el relación Catastro y el Impuesto Predial (consideraciones).....pág. 65

## CAPITULO III.- LA FACULTAD IMPOSITIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.

- 1.- Facultades legislativas en materia impositiva de los órganos de gobierno del Distrito Federal.....pág. 87
  - a).-El Congreso de la Unión.....pág. 87
    - .Facultades Constitucionales en materia impositiva....pág. 87
    - .Sus facultades de conformidad con el texto vigente del artículo 122 constitucional.....pág. 89
    - .El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....pág.91
  - b).-La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....pág. 96
    - .Facultades constitucionales vigentes.....pág. 96
    - .Facultades constitucionales en materia impositiva...pág.100
- 2.- Facultades administrativas en materia impositiva de los órganos de gobierno del Distrito Federal.....pág. 104
  - a).- La Administración Pública Centralizada del Distrito Federal (consideraciones).....pág. 104

3.- Facultades jurisdiccionales en materia impositiva de los órganos de gobierno del Distrito Federal.....	pág. 108
---	----------

a).-Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal, (consideraciones).....	pág. 108
---	----------

#### **CAPITULO IV.- EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.**

1.-Antecedentes.....	pág. 118.
----------------------	-----------

a).- Ley de Hacienda del Departamento de Distrito Federal. Su devenir jurídico.....	pág. 118
--	----------

2.-El Código Financiero del Distrito Federal.....	pág. 122
---	----------

a).- Principales reformas y estructura actual.....	pág. 122
--	----------

#### **CAPITULO V.- EL IMPUESTO PREDIAL.**

1.- Concepto del impuesto predial.....	pág. 139
--	----------

2.- Regulación del impuesto predial en el Código Financiero del Distrito Federal.....	pág. 141
--	----------

3.- Bases y métodos para la determinación del impuesto predial en el Código Financiero del Distrito Federal.....	pág. 150
---	----------

a).-Avalúos directos .....	pág. 153
----------------------------	----------

b).-Valores Unitarios.....	pág. 155
----------------------------	----------

c).-Ingresos obtenidos por la transmisión del usos y goce temporal del inmueble.....	pág. 175
---	----------

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>pág. 186</b>
--------------------------	-----------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>pág. 192.</b>
--------------------------	------------------

## INTRODUCCION

La ciudad de México Distrito Federal, es una urbe que a lo largo de su historia, por lo menos durante el siglo XX, a tenido y tiene un constante crecimiento y progreso ininterrumpido. Empero, trae aparejado problemáticas diversas en su vivir social, económico, cultural y, desde luego jurídico.

El desarrollo de la llamada mancha urbana implica la creación de nuevos asentamientos humanos; a través del fraccionamiento de extensiones de tierra y, desde luego, la construcción de inmuebles; ya sea de varios niveles o pisos, casas particulares, unidades habitacionales, etc., viendo nacer de esa manera colonias y calles que van dándole una visión distinta a la radiografía de la capital. Se hace necesario mencionar que junto con estos asentamientos humanos, se requiere también, de la edificación de otros inmuebles tendientes a satisfacer diversas necesidades de los capitalinos; escuelas, hospitales, parques, centros deportivos etc.

Es de enunciar que nuestras autoridades requieren allegarse de recursos con el objeto de satisfacer los gastos públicos que esta ciudad demanda, y más, cuando se atestigua el desarrollo de una ciudad como la nuestra. Con esa finalidad dichas autoridades y, en concreto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene como encomienda, entre otras, fijar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto del Distrito Federal, a través de una ley; denominada Código Financiero del Distrito Federal, la presente ley como lo demostraremos en nuestra investigación, tiene poco tiempo de creada. Es de subrayar que en ella se contiene un impuesto llamado predial que; atiende al valor de la propiedad raíz de esta ciudad para su recaudación; en este trabajo esgrimiremos su definición, contenido y alcance en cuanto a la forma para obtener su importe a pagar.

Las líneas que nos anteceden representan uno de los dos presupuestos de la investigación a tratar, toda vez que el otro es el espíritu y texto del artículos treinta y uno, fracción cuarta y, treinta y seis, fracción primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el primero ordena que

los mexicanos debemos contribuir al gasto público de la Entidad Federativa en que residamos de manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes; el segundo, en su parte conducente ordena que; es obligación del ciudadano mexicano inscribirse en el catastro del municipalidad señalando la propiedad que tenga. Los artículos invocados forman parte de la supremacía constitucional, es decir, nuestra carta magna es el máximo ordenamiento jurídico de este país, y por ende, las legislaturas locales de cada entidad federativa deben emitir ordenamientos que no contravengan el contenido de nuestra Constitución Política.

Conjugando los dos presupuestos surge varias inquietudes que son el objeto de esta investigación de tesis, en otras palabras nuestra interrogante es; ¿Los métodos para determinar el impuesto predial en el Código Financiero vigente para el Distrito Federal, son acordes o no a lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31, fracción IV ?, de ser así, ¿son inconstitucionales los métodos para obtener el importe del impuesto predial del Distrito Federal?.

## CAPITULO I. LA OBLIGACIÓN CIUDADANA DE CONTRIBUIR AL GASTO PUBLICO CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDO MEXICANOS.

### 1.-Fundamento Constitucional del artículo 31 fracción IV.

En la perspectiva teórica que engloba el estudios que nos proponemos, nos parece conveniente emprender la investigación con los antecedentes de carácter constitucional del artículo 31 fracción IV, esto es, haremos un recorrido a través de los principales documentos constitucionales en los cuales se ha establecido el contenido de lo que forma el precepto constitucional invocado, a saber:

#### Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, siendo denominada como Constitución Política de la Monarquía Española. En sus artículo 8o, 339, 340, se establecen como obligaciones de todo español las siguientes. A la letra rezan:

*"Artículo 8o.- También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado."*

*"Artículo 339.- Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno."*

*"Artículo 340.- Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos."<sup>1</sup>*

Los artículos citados establecieron, en aquellos tiempos, la génesis principal para la formación del contenido de la fracción IV del artículo 31 Constitucional vigente. Cabe destacar que, en los mismos, se puede observar el

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA UNION, CAMARA DE DIPUTADOS, Los Derechos del pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo IV, Edit Porrúa, México 1995, pag. 754.

elemento de proporcionalidad en las contribuciones para los gastos del Estado, al ordenar el artículo 339 que se éstas se repartirán en proporción las facultades de los españoles.

#### **Constitución de 1824.**

El Acta Constitución de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, en sus artículos 13 fracción IX y 49 fracción VIII respectivamente, establecieron las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República. El artículo 13 fracción IX, del Acta Constitutiva a la letra dice:

*"Artículo 13.- Pertenece exclusivamente al Congreso general dar leyes y decretos:*

*IX.- Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella el poder ejecutivo."*<sup>2</sup>

Del presente artículo únicamente se observa la titularidad del Congreso para determinar las contribuciones.

#### **Leyes Constitucionales de 1836.**

El ordenamiento constitucional que ahora nos toca analizar, suscrito el 29 de diciembre de 1836, era de carácter centralista y unitario, se formaba de 7 leyes constitucionales, interesando para la presente, la primera ley que constaba de 15 artículos y, en su articulado número 3o, fracción II, que hablaba de las obligaciones de los mexicanos, textualmente se ordena:

*"Artículo 3o.- Son obligaciones del mexicano:*

*I.-....*

*II.- Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan.*

*III.- ... "3*

2. Op. Cit. pag 756.

3 Op. Cit. pag 757.

Para 1840 el precepto citado sufrió modificaciones, de tal manera que hasta el número del mismo se cambió por el 10 y, constante de tres fracciones, destacamos para la investigación que nos ocupa la fracción II, artículo que ordenaba lo siguiente:

*\*Artículo 10.- Son obligaciones del mexicano:*

*I.-*

*II.- Cooperar para los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan”<sup>4</sup>*

#### **Constitución Política de la República Mexicana de 1857.**

La Constitución del 57 fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, de vital importancia en la historia política y social de nuestro país, toda vez que implica el desprendimiento y ruptura con el poder económico y político de la Iglesia, así como la desaparición de los fueros militares y eclesiásticos. Importándonos lo relativo a los derechos y prerrogativas del hombre, codificados éstos en el título I, sección II, en concreto su artículo 31 que preceptuaba:

*\*Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano.*

*I.-....*

*II- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”<sup>5</sup>*

Es menester subrayar que en el texto anterior se advierten los conceptos proporcional y equitativo, los cuales revolucionan el concepto de contribución, y que serán objeto de estudio en líneas posteriores.

4, Op Cit. pag. 758.

5. Op.Cit. pag. 760

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.  
texto original y reformas posteriores.**

La Constitución vigente en nuestro país fue promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro, y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año; consta de 136 artículos, teniendo como premisas transcendentales las ideas de soberanía, los derechos humanos, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo y la existencia del juicio de amparo.

Avocándonos al presente trabajo, el artículo 31 fracción IV de la Constitución del 17, tuvo como fundamento teórico el pensamiento de las corrientes liberales de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, básicamente representados por el economista inglés Adam Smith, muchas de éstas siguen vigentes, mientras que otras ya caducaron debido a los sistemas fiscales actuales de las estructuras económicas nuevas

El texto original dice así, empero, para mayor ilustración transcribimos el artículo con todas sus fracciones.:

*"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:*

*I.- Hacer que sus hijos o pupilos menores de 15 años, concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Institución Pública de cada Estado.*

*II.- Asistir, en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestro en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;*

*III.- Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y*

*IV.- 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."*<sup>6</sup>

Las única reforma que a tenido la fracción IV del artículo 31 desde 1917 a la fecha es la siguiente:

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, se agrega en la fracción IV la obligación de contribuir para los gastos públicos "del Distrito Federal o del Estado y Municipio".

Finalmente el texto vigente del artículo 31, fracción IV de importancia para la presente investigación, es:

*"Artículo 31.- Son obligaciones de los Mexicanos:*

*I.-...*

*II.-...*

*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."*<sup>7</sup>

Es importante destacar la inserción del Distrito Federal en el texto vigente de la fracción, porque es una entidad federativa y como tal generadora del gasto público, que será objeto de estudio en puntos posteriores de la investigación..

## **2.- Análisis Jurídico del Artículo 31 Constitucional, fracción IV.**

Toda vez que ha quedado plasmado y esquematizado el devenir jurídico histórico del artículo 31, fracción IV, a través de los instrumentos constitucionales que ha tenido nuestro país, hasta las reformas que ha sufrido el citado artículo durante la vigencia de nuestra actual constitución del 17, nos abocaremos pues, a cuestiones netamente técnicas como lo es el análisis jurídico del mismo, tema del presente punto, haciendo abstracción de las partes que integran la última fracción del artículo 31, de la forma siguiente:

7. CONGRESO DE LA UNIÓN, Constitución Política de los Estados Unidos, Edt, Porrúa, México 1999, pag.38.

### a).- Concepto de Contribución.

Desde una perspectiva etimológica, el verbo contribuir se entiende en un "dar" derivada de la conjunción formada por las palabras latinas "cum" -con- y tribuere -dar-; luego entonces, contribución, se conceptualiza como una "cuota o cantidad que se paga para algún fin, y principalmente la que se impone para las cargas del Estado"<sup>8</sup>

El concepto que el maestro Humberto Briseño Sierra elaboró de contribución dice:

*"Es el pago de una cuota, destinada a cubrir las cargas o gastos del Estado. Su antecedente ideológico es el repartimiento entre los asociados o miembros de una comunidad (sociedad civil o política), del monto de las erogaciones implicadas en la consecución del fin para el que se establece la asociación"., más adelante el maestro Briseño esgrime "Cuando los gastos atañen a la empresa de gobierno, las contribuciones no pueden preverse como prestaciones voluntarias; por ende, la aportación obligatoria es exigida por el poder público y se convierte en un impuesto. Como la contribución, su destino es el gasto que implique el mantenimiento de la entidad y también la consecución de los fines institucionales."<sup>9</sup>*

Es interesante lo transcrito en las líneas que nos preceden. En efecto, la contribución básicamente es el pago de una cuota, con el objeto de solventar los gastos del Estado y, cuando ese pago se transforma en obligatorio exigido por éste, estamos en presencia de un impuesto. Por lo que con justa razón creemos que la obligatoriedad de la contribución, llamada impuesto, tiene su soporte teleológico en los fines colectivos del Poder Público.

Al hablar del impuesto estimo adecuado invocar el significado de Antonio Berlini que, Sergio Francisco de la Garza cita, observemos:

*"La obligación de dar o de hacer, coactivamente impuesta por mandato de una ley o de un acto expresamente autorizado por ésta en favor de un ente público, teniendo por objeto una suma de*

8. ENCICLOPEDIA ESPASA, Edit. Calpe, Tomo XV. pag. 257 Y 258.

9. BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México 1990. Página 24..

*dinero o un valor sellado, y no constituyendo la sanción de un acto ilícito, salvo que la sanción consista en la extensión a un tercero de una obligación tributaria”<sup>10</sup>*

En este concepto apreciamos como adjetivo la obligatoriedad de dar o de hacer, ordenado por la ley, y en favor de un órgano público.

Apoyándonos en el concepto anterior y, retomando la idea de que la obligatoriedad de la contribución es denominada impuesto, consideramos apremiable citar el concepto de que ello formula el tratadista Neumark Fritz; dice:

*“La obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos ( en general en dinero), a favor del Estado y de los entes subrogados a él por un sujeto económico en virtud de una disposición legal, siendo fijadas las condiciones para la prestación de un modo autoritario (unilateral) por el sujeto activo de la relación tributaria.”<sup>11</sup>*

De la cita transcrita obtenemos que el principio fundamental de la contribución obligatoria, titulado impuesto, es el dar por medio coactivos, cantidades numerarias, sin exigir por parte del sujeto pasivo una contraprestación concreta y, en favor del Estado como sujeto activo, haciendo notar que, la forma y términos para realizar la aportación que establece el propio ente citado, deben ser en disposiciones legales.

No debemos olvidar la terminología llamada tributo esgrimida por Sergio Francisco de la Garza de la siguientes manera:

*“La terminología en materia de tributos es promiscua y se presta a confusiones. Nuestra Constitución, en su Art. 31, fracción IV, habla de contribuciones en forma que engloba sus tres especies: impuestos, derechos y contribuciones especiales. El CFF 1981 utiliza el vocablo “contribución” como equivalente al de tributo La palabra impuesto tiene una aceptación bastante característica y generalmente inconfundible. En cambio, la de derecho es sencillamente desastrosa, pues posee también la del nombre de toda la ciencia jurídica*

10. DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, décimo sexta edición, México 1990, pag 372

11. NEUMARK, FRITZ, *Principios de la Imposición (Obras Básicas de Hacienda Pública)*, Madrid 1974, Instituto de Estudios Fiscales, pag 45.

*" La palabra contribución en México, alude el género: tributo. Pero se usa también para llamar a una especie, por lo que hay que agregarle el vocablo especial y se toma: contribución especial."*<sup>12</sup>.

En la transcripción hecha encontramos una posición un tanto cuanto radical, al afirmar que la terminología en materia de tributos es promiscua y se presta a confusiones. Sin embargo, el legislador, en el artículo 31 constitucional, fracción IV, maneja el termino contribución genéricamente, y el artículo 2o del Código Fiscal de la Federación vigente lo toma de igual forma, como veremos más adelante.

Desde el punto de vista del Licenciado Calendario Miranda Amador contribuir atiende a:

*"ayudar, y cooperar con otros al logro de un fin, que se define como el pago de una cuota que corresponde a un impuesto, por lo que el tributo o contribución son términos en cierta medida de igual significado en el área fiscal"*.<sup>13</sup>

Tal concepto parte de la ayuda o cooperación que entre si la sociedad hace para logros de beneficio común, realizándose por medio de una aportación. Destacando que las nomenclaturas utilizadas para darle nombre a la aportación es en cierta forma sinónimos..

Desde la perspectiva del Diccionario Jurídico Mexicano, desprendemos que contribución a la letra es:

*"....un ingreso fiscal ordinario del Estado, que tiene por objeto cubrir sus gastos público..."*<sup>14</sup>

Con ello entendemos que la finalidad de la contribución es el gasto público e, interpretando que el ingreso ordinario del Estado es todo aquel que se recauda sin excepción, toda vez que éste inexorablemente lo va a recibir.

12 DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, Op. Cit. Página 319.

13 CALENDARIO MIRANDA AMADOR, Análisis Práctico de los Impuestos, editorial Themis, México 1996, pag 4.

14. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, Tomo I, Quinta Edición, México 1995, Pag. 727

El concepto de contribución a la luz de la fracción IV del artículo 31 constitucional, plasma diversas ideas, por ejemplo:

1.- La contribución debe ser destinada al desarrollo de la Federación, como del Distrito Federal, Estados y Municipios de residencia de los contribuyentes

2.- Ser proporcional y equitativo. En efecto, tiene como directriz la capacidad de pago del contribuyente.

3.- Estar contenidas en ley; es decir, no hay que contribuir al desarrollo de las entidades federativas más que con las contribuciones establecidas expresamente en aquella.

Ahora bien, el concepto de contribución abarca otras acepciones. Entre ellas las que determina el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2; ya que además de proporcionarnos en el concepto lo que debe entenderse por contribución, tal ordenamiento realiza una clasificación de las contribuciones; dividiéndolas en impuesto, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, que consideramos necesario transcribir con el objeto de tener un mejor panorama de la importancia que en nuestro mundo jurídico tiene éste:

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

*I.- Impuesto: Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en el 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 servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.*

*III.- Contribuciones de Mejoras: Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y 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 su funciones de derechos 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 el Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”<sup>15</sup>*

De la transcripción que precede observamos que contribución es el concepto genérico y, el Código Fiscal lo divide en cuatro apartados:

El primer apartado atiende a los impuesto, de cual simplemente son los que están contenidos en ley debiéndolo pagar quienes se encuentren en el supuesto jurídico o de hecho establecido en la misma, siendo un tanto cuanto distinto de los otros apartados.

El segundo apartado conceptualiza a las aportaciones de seguridad social, diciendo inicialmente que también son contribuciones establecidas en ley, siendo los sujetos pasivos de éste quienes sean sustituidos por el Estado en la verificación de obligaciones que en materia de seguridad social determine la ley, además están obligados a su pago los individuos beneficiarios de los servicios de seguridad social suministrados también por el Estado.

El tercer apartado habla de la contribuciones de mejoras, igualmente aduciendo que deben estar determinadas en ley, siendo los obligados a pagarlas las personas físicas o morales que reciban una utilidad directa por obras públicas.

Por último los Derechos; siendo también contribuciones que deben estar contenidas en ley, aunque la fracción no lo menciona, se entiende que están a cargo de las personas receptoras de los servicios que presta el Estado en sus funciones de "derecho público", o por el "aprovechamiento o uso de los bienes del dominio público de la Nación", abarcando también a los organismos públicos descentralizados en virtud de dar servicios que son exclusividad del Estado.

15. H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Código Fiscal de la Federación, Ediciones Fiscales ISEF, México 1988, pag.2.

El denominador común de la clasificación de las contribuciones que nos presenta el Código Fiscal de la Federación es que deben estar contenidos en ley como su fuente primordial. Diremos brevemente que la Ley es un acto jurídico que proviene del Poder Legislativo del Estado, estando la ley investida de atributos tales como, abstracción, generalidad e imparcialidad.

Otro denominador común es, que están obligados al pago de las contribuciones las personas físicas o morales que se encuadren en el supuesto jurídico que establezca la ley.

Empero, del artículo citado y, con un poco de desilusión descubrimos que el Código Fiscal de la Federación no proporciona el concepto de contribución como tal, y se reduce dogmáticamente a dividirlo en cuatro formas de contribuir cuando el sujeto pasivo se encuentra en el supuesto jurídico que se describe. Lo que redundante en paradójico.

Por otro lado, el Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 23 nos dice:

*"Artículo 23.- Las personas físicas y las personas morales están obligadas al pago de las contribuciones y aprovechamientos establecidos en este Código, conforme a las disposiciones previstas en el mismo. Cuando en este Código se haga mención a contribuciones relacionadas con bienes inmuebles, se entenderá que se trata de los impuestos predial, sobre adquisición de inmuebles y contribuciones de mejoras."*<sup>16</sup>

El artículo invocado no nos proporciona el concepto de contribución, sin embargo, ordena claramente que están obligados al pago de ellas las personas físicas y morales que se ubiquen en las disposiciones del mismo Código. Con objeto de esclarecer lo que quiso plasmar el legislador en este ordenamiento, es necesario hablar del siguiente articulado, el 24:

*"artículo 24.- Las contribuciones establecidas en este Código se clasifican en:*

*I.- Impuestos. Son los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho*

*prevista por la misma, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo:*

*II.- Contribuciones de mejoras. Son aquellas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas.*

*III.- Aportaciones de Seguridad Social. Son aquellas a cargo de personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el Distrito Federal, y.*

*IV.- Derechos. Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se preste por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en este Código.”<sup>17</sup>*

De igual forma que el Código Fiscal de la Federación, el presente Código Financiero no proporciona el concepto de contribución y, maneja el término contribución como un concepto genérico, clasificándolo similarmente al Código Fiscal.

Por lo que respecta a la contribuciones de mejoras; sencillamente están obligados las personas físicas o morales, privadas o públicas, que tenga bienes inmuebles favorecidos con obras públicas, a manera de comentario tan solo manifiesto que la fracción en comento no menciona que entidad realiza las obras públicas.

Pasando a las aportaciones de seguridad social; Se verificará su pago por personas que sean atendidas por los servicios de seguridad social suministrados por el Distrito Federal.

Por último los derechos: El Código los trata como contraprestaciones con motivo del uso o aprovechamiento de bienes de dominio público del Distrito Federal, y por recibir servicios proporcionados también por el Distrito ejerciendo funciones de derecho público. Además, no se tomaran como derechos las

concesiones o permisos, así como cuando se preste el servicio por organismos descentralizados o desconcentrados, si son desconcentrados solamente cuando no estén reguladas como contraprestaciones por el Código Financiero.

Consideramos necesario mencionar la forma en como el Código Financiero trata el concepto de contribución y su clasificación, toda vez que es el ordenamiento que regula el impuesto objeto de esta investigación.

#### **b).- El Gasto Público. Que se entiende por.**

Nos permitimos iniciar este apartado subrayando la estrecha relación que tiene con el punto anterior, toda vez que el fin de las contribuciones es el gasto público.

En opinión del tratadista Ernesto Flores Zavala, el gasto público es:

*"todo lo necesario para que las entidades públicas, realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de su actividad legal".<sup>18</sup>*

En el Diccionario Jurídico Mexicano encontramos que el gasto público es

*"el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia -pensiones, jubilaciones, subsidios-".<sup>19</sup>*

Desde la perspectiva del maestro Gabino Fraga, por gasto público comprendemos:

*"gasto publico debe entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual"<sup>20</sup>*

18. ERNESTO FLORES ZAVALA, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, decimasesta edición, México 1975, Página 21.

19. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. Página 12.

20. FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Trigésima Primera Edición, México México 1992, pag 270.

La importancia del gasto público estriba en distribuir correctamente los recursos disponibles y recaudados por el Estado, para atender las necesidades sociales y los órganos que éste empleará para satisfacerlas. En otras palabras, repartir correctamente la riqueza recaudada y poseída entre los diversos renglones sociales contemplados por aquél; para tal fin el Estado se vale de políticas presupuestarias, monetarias, fiscales y de inversión económica, entre otras.

Con lo anterior, el gasto público en bienes y servicios debe establecerse de tal modo, que se obtengan los mejores resultados y condiciones en la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la estricta y correcta asignación de los recursos.

Nuestro máximo órgano jurisdiccional, La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Jurisprudencial número 367, visible en la pagina 339, Tomo I, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, sustenta lo que a la letra dice:

**"GASTO PUBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL.**

*La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quinta, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de cómo todos y cada uno de los renglones del Presupuesto de la Nación tiene fines específicos, como lo son, comúnmente, la construcción de obras hidráulicas de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etc. El "gasto público", doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, al través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios público. Sustener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado, no tiene la competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gasto público de la*

*Federación. El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad si se le aprecia también al través del concepto formal. La fracción III del artículo 65 de la Constitución General de la República estatuye que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o de septiembre de cada año, para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos. En concordancia con esta norma constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la misma Carta Fundamental de la Nación prescribe que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto; y el texto 126 de la citada Ley Suprema dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Estas prescripciones constitucionales fijan el concepto de gasto público, y conforme a su propio sentido, tiene esta calidad de determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observancia de la mandado por las mismas normas constitucionales. Cuando el importe de lo recaudado de un impuesto, está destinado a la construcción, conservación y mejoramiento de camino vecinales, se le dedica a satisfacer una función pública, por ser una actividad que constituye una atribución del Estado apoyada en un interés colectivo. El concepto material del gasto público en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida, cosa que suceden, en la especie, como se comprueba de la consulta, ya que existe el renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales, a cuya satisfacción está destinado el impuesto aprobado por el Congreso de la Unión en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la Carta General de la República".*

Además, nuestro máximo órgano jurisdiccional define de una manera muy concreta lo que deben entenderse por gasto público, en la tesis número 470, visible en la pagina 341, Tomo III, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, rezando lo siguiente:

**GASTO PUBLICO.**

*Por gasto público no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.*

En vista de lo esgrimido, el gasto público a la luz del primer criterio jurisprudencial transcrito, tautológica y materialmente hablando, se apoya en el interés colectivo, estribando en la premisa de que lo recaudado por el Estado, por medio de las contribuciones establecidas en la ley, se destine a las facultades que tiene para con las necesidades colectivas o sociales, o servicios públicos. A su vez nos argumenta que el fundamento constitucional de la naturaleza del gasto público se observa en los artículos 65, fracción III, 73, fracción VII y 126 constitucionales; las hipótesis normativas citada nos dicen respectivamente:

a).- El Congreso de la Unión se reunirá el 1o de septiembre de cada año, para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos.

b).- El Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto.

c).- No se podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior.

Las hipótesis invocadas nos proporcionan los ingredientes en la formación del concepto de gasto público, en base a la tesis jurisprudencial que atendemos. Con ello llegamos al razonamiento de que el concepto de gasto público parte del destino que se le da a las contribuciones para efectuar una función pública "específica o general", destinada a satisfacer los servicios públicos, como atinadamente lo afirma la segunda tesis invocada.

Por otro lado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público lo conceptualiza en su artículo 3o como "las erogaciones que realiza el Estado para otorgar beneficios a la sociedad", obteniendo la idea de que el Estado emplea los recursos obtenidos de las contribuciones.

Con apoyo en la Ley invocada el Gasto Público se clasifica en:

a).- Gasto corriente, y

b).- Gasto de capital.

El primero son todas y cada una de las erogaciones efectuadas por el Estado en cuestiones administrativas; el pago de sueldos y salarios, energía eléctrica, honorarios, combustible, es decir, las erogaciones verificadas por el sector público de las cuales el Estado tan solo consume.

El segundo constituyen las erogaciones que el Estado emplea para acrecentar el patrimonio de la nación, a mayor abundamiento, es la creación y preservación de activos que tienen como premisa la construcción y acondicionamiento, con el fin de expandir la capacidad del sector público.

Ambos se establecen en el documento llamado Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como se sabe, la elaboración del gasto público se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo. Para ello se apoyará en los presupuestos formulados mediante programas que señalen objetivos, medios y unidades responsables de su ejecución.

Los Presupuestos se elaborarán cada año calendario y se fundarán en costos. Asimismo, para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos, las Entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos con base en los programas respectivos.

El presupuesto debe tener cuatro características principales; legalidad, unidad, universalidad y anualidad. Aclaremos que estas características serían objeto de otra investigación, por lo que ahora se mencionan únicamente para efectos ilustrativos.

Finalmente a nuestro entender el gasto público y, partiendo de los razonamientos anteriores, tiene como denominador común la satisfacción de las necesidades colectivas, siendo éstas el fin primordial del Estado a través de sus facultades, que se encuentran legislativa y técnicamente en la leyes que dispongan sus facultades. Por lo que nos permitimos manifestar que el gasto público es la erogación que realiza el Estado a través de su administración,

destinada a satisfacer las necesidades sociales por medio de sus órganos en la forma prevista por el presupuesto..

Día con día aumenta la transcendencia del gasto público porque es una de las funciones directrices del Estado; es decir, proveer de un mínimo de servicios a la población. Empero en los países subdesarrollados como el nuestro, la función esencial del Estado es la de promover y acelerar el desarrollo social y económico, por lo que los presupuestos planteados anualmente a veces se redistribuyen con la intención de obtener mejores resultados que los proyectados inicialmente.

#### c).- Sujetos de la obligación ciudadana.

Para adentrarnos de manera adecuada a esta parte de nuestra investigación, es conveniente transcribir el inicio del artículo 31, y su fracción IV. Constitucional, textualmente dice:

*"Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos"*

*I.-...*

*II.-....*

*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."*<sup>21</sup>

Atendiendo el anterior enunciado, no cabe duda de que los mexicanos están en la obligación ordenada por la fracción IV del artículo citado.

No obstante que el mencionado artículo 31 dice claramente "Son obligaciones de los mexicanos". Empero, nos encontramos con el siguiente cuestionamiento ¿los extranjeros residentes en nuestro país están obligados a contribuir al gasto público en la forma y términos previstos por la fracción IV del

21. H. Congreso de la Unión, Op. Cit. pag. 38.

artículo 31 constitucional ? Es de hacer notar que el artículo 30 constitucional establece las formas de adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización y, el artículo 33 constitucional la calidad de extranjero, que es prudente transcribir:

*\*Art. 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*

*Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.\*<sup>22</sup>*

Para tal interrogante es de señalarse que lo prescrito por el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, no es exclusiva de los mexicanos. En efecto, también los extranjeros y, con base en varias disposiciones del mundo jurídico nacional, también están sujetos a obligaciones tributarias que se generan y actualizan con independencia de su nacionalidad. Basta recordar algunos ordenamientos como la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, que pese a estar abrogada, ordenaba en su artículo 32, a los extranjeros y personas morales extranjeras, la obligación de pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y de satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, siempre y cuando fuesen ordenadas por las autoridades ampliándose a toda la población. Es dable determinar que, tanto los nacionales como los extranjeros, están en la obligación contribuir al gasto público; en lo que toca a los segundos, en virtud de su residencia y el origen del ingreso que, por tanto modifica su patrimonio dentro del Territorio Mexicano.

Aunado a lo anterior, estimo necesario señalar lo que esgrime Alfonso Cortina Gutiérrez al manifestar:

*"Si mexicanos y extranjeros gozan de los derechos básicos del hombre, también deben estar colocados en el mismo nivel en cuanto a sus obligaciones públicas, y entre ellas la del pago de impuestos.. la obligación de contribuir para los gastos gubernamentales que establece la fracción IV del art. 31, es una obligación general, a pesar de que literalmente el texto constitucional se refiere a deberes de los mexicanos. Nunca se ha pretendido interpretar ese texto, en el sentido de que los extranjeros están excluidos del pago del tributo".<sup>23</sup>*

De las líneas transcritas obtenemos que la naturaleza de contribuir a los gastos "gubernamentales" es una obligación general, haciendo notar que Cortina Gutiérrez concluye tal planteamiento en atención a que los sujetos a contribuir son tanto mexicanos como extranjeros, ya que la Carta Magna les otorga los mismo derechos y, por lo tanto las mismas obligaciones, como lo ordenan los artículo 1o y 31, fracción IV, constitucionales.

Consideramos a su vez menester invocar los planteamientos que Ernesto Flores Zavala realiza, veamos:

*"La nacionalidad es uno de los elementos más importantes en las relaciones tributarias. Es uno de los factores en los que se basa la sujeción personal, es decir, el derecho del Estado para gravar a un sujeto, cualquiera que sea el origen de su capital o de su renta. Sin embargo, la obligación de pagar impuestos es, en principio, igual para nacionales y extranjeros, los primeros están obligados principalmente por su nacionalidad y secundariamente por los otros conceptos de sujeción: domicilio, origen, renta, etc...Los segundos en virtud del domicilio, o porque se realizan en la República los actos gravados, o en ella tienen sus capitales, o porque en ella se encuentran las fuentes de la renta."<sup>24</sup>*

Flores Zavala estima que la nacionalidad es un condicionante importante para que el Estado pueda gravar a un individuo, con independencia de la

23.CORTINA GUTIERREZ ALFONSO, Curso de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México 1986, Página 309.

24.FLORES ZAVALA ERNESTO, Op. Cit. Página 16.

procedencia de su capital o su renta, estableciendo que tal grabación es por igual a nacionales que a extranjeros. Mas adelante argumenta los elementos por lo cuales están obligados a pagar cada uno de ellos; los nacionales por la sujeción que deben a las leyes mexicanas, entre ellas las fiscales, además del domicilio, etc, por lo que respecta a los extranjeros, como principal factor a nuestro entender es la tenencia de capitales o origen de la riqueza en la República o, realizar actos que se encuentran gravados por nuestra legislación fiscal o, la residencia en el territorio de nuestro país.

De grato interés en citar al tratadista Sainz de Bujanda, cuyas líneas invoca Sergio Francisco de la Garza, dicen:

*"Los dos principios que en lógica jurídica son susceptibles de contraponerse son el principio personal y el principio territorial. Rige el primero de ellos -personal- cuando es la condición o cualidad del sujeto -cualquiera que sea el lugar en que resida o en que se produzca el hecho para dicho sujeto, de los efectos que la norma entraña. (Así, por ejemplo, regirá el principio personal, dentro de la esfera tributaria, si la obligación de pago del impuesto nace a cargo de los españoles, cualquiera que sea el lugar en que residan; o a cargo de los alemanes, con independencia, igualmente, del lugar en que tenga establecida su residencia; lo decisivo será, en los ejemplos citados, la nacionalidad de las personas). Rige en cambio, el principio territorial, cuando el territorio o el lugar en que el hecho se produzca, o en el que la persona resida, el que decide de la ley aplicable y determina, en consecuencia, los efectos que para las personas que realizan los hechos o que residen en el territorio derivan de las normas que, por tal circunstancia, sean de aplicación. (En el ámbito tributario, el principio territorial se produce si la obligación tributaria nace a cargo de personas que: 1) realicen en nuestro territorio el elemento objetivo del hecho imponible, o 2) residan en nuestro territorio y que, por consiguiente, produzcan en él el elemento subjetivo del hecho imponible, que en el caso citado se configura, entre otras circunstancias, por la efectiva residencia).<sup>25</sup>*

25. SÁINZ DE BUJANDA, F, Notas de Derecho Financiero, Tomo I, vol 2, lección 35, Citado por DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. Op. Cit. Página 10.

Los planteamientos del tratadista que nos ocupa son perfectamente atendibles, ya que objetiviza dos aspectos esenciales para la actualización del hecho generador o la hipótesis legislativa; el aspecto "personal" y el aspecto "territorial"; en el primero concretamente esgrime que no trasciende la residencia del sujeto pasivo sino la actividad a realizar, independientemente de ésta, en virtud de que tal actividad "entraña" los efectos de la norma tributaria. En el segundo argumenta que la residencia del sujeto hace posible determinar la ley aplicable, en virtud de que la persona radica en el territorio que es la esfera, campo o ámbito de la ley aplicable. Finalmente y, en cuanto a las leyes fiscales afirma que, "la obligación tributaria" para los sujetos se genera al momento de realizar la activa que es objeto "del hecho imponible", o resida de manera efectiva en "nuestro territorio" .

Con el fin de robustecer lo que hasta en estas líneas se ha expuesto sobre el punto que nos ocupa, se antoja necesario recordar los artículos 1o del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 34 y 37 del Código Financiero del Distrito Federal y artículo 34 de la Ley General de Población que, a la letra rezan respectivamente

*"Artículo 1.- Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Solo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico*

*La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.*

*Los Estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos, no queda comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados.....".<sup>26</sup>*

*"Artículo 34.- - Se considera domicilio fiscal:*

*1. Tratándose de personas físicas:*

a). El local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

b) Cuando sus actividades las realicen en la vía pública, la casa en que habiten en el Distrito Federal.

c). Cuando tengan bienes que den lugar a contribuciones , el lugar del Distrito Federal en que se encuentren los bienes, y.

d). En los demás casos, el lugar del Distrito Federal donde tengan el asiento principal de sus actividades.

II. En el caso de personas morales:

a). El lugar del Distrito Federal en el que esté establecida la administración principal del negocio:

b). En caso de que la administración principal se encuentre fuera del Distrito Federal, será el local que dentro del Distrito Federal se ocupe para la realización de sus actividades.

c). Tratándose de sucursales o agencias, de negociaciones radicadas fuera del Distrito Federal, el lugar de éste donde se establezcan, y

d). A falta de los anteriores, el lugar del Distrito Federal en el que se hubiere realizado el hecho generador de la obligación fiscal.

III. Tratándose de contribuciones relacionadas con bienes con bienes inmuebles, el lugar en donde se encuentre el inmueble respectivo, a menos que el contribuyente hubiera señalado, por escrito, a la autoridad fiscal competente otro domicilio distinto, dentro del Distrito Federal.

Cuando los contribuyentes señalen como domicilio fiscal uno diferente a los establecidos en este artículo, las autoridades fiscales podrán practicar diligencias en el lugar que conforme a este Código se considera domicilio fiscal. Lo establecido en este párrafo no es aplicable al domicilio que los contribuyentes indiquen en sus promociones para oír y recibir notificaciones.

art. 37.- La Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, las entidades paraestatales, los prestadores de servicios públicos concesionados de carácter federal o local y, n general, cualquier persona o institución oficial o privada, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar contribuciones o estén exentos de ellas, deberán cubrir las que establece este Código, con las exepciones que en el mismo se señalan."27

\*art. 34.- La Secretaria de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que se estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de

*dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica.”.28*

Del artículo 1 del Código Fiscal obtenemos de manera clara y precisa quienes son los sujetos obligados a contribuir al gasto público en la forma que ordenen las leyes fiscales respectivas. Aplicando la máxima jurídica que postula “donde la ley no distingue no hay porque distinguir”, resolvemos que los extranjeros también están obligados a contribuir al gasto público en la forma y términos de las leyes fiscales. Aunado a lo argumentado, la Federación inclusive, estará obligada a pagar contribuciones solamente cuando las leyes fiscales así lo manifiesten; Los Estados extranjeros únicamente en casos de reciprocidad, no serán sujetos pasivos de contribución alguna; exceptuando a la agencias o entidades de dichos Estados.

Por último, las personas que no se encuadren en ninguna hipótesis de las leyes fiscales no serán sujetos pasivos de éste, por lo que sólo tendrán la obligación de cumplir con obligaciones que les ordenen las mismas.

En lo que toca al artículo 34 del Código Financiero del Distrito Federal, estimamos conveniente invocarlo en virtud de que toma una de los elementos más importantes del que hemos estado charlando en párrafos precedentes; la residencia, siendo más expreso, atiende a lo que es domicilio; para esté ordenamiento fiscal el domicilio para personas físicas básicamente es el asiento principal de sus actividades o negocios y, en caso de ser la vía pública la casa habitación; para el caso de personas morales, en donde se encuentre la administración general del negocio o, en caso de no contar con él en el Distrito Federal, lo será el local que dentro del territorio de éste emplee para sus actividades, si la empresa tan sólo cuenta con sucursales en nuestra entidad capital el domicilio será el lugar de las sucursales y, en defecto de las tres

27. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Op. Cit. pag. 9 y 11.

28. CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley General de Población, Edit. Porrúa, México 1988. pag 34.

anteriores hipótesis lo será el lugar del Distrito Federal donde se haya verificado el hecho actualizador de la obligación fiscal.

El artículo 37 del mismo Código para el Distrito Federal ordena que cualquier institución o entidad ya sea oficial o privada deberán pagar las contribuciones que éste ordena, haciendo la aclaración de las excepciones que se indiquen en el cuerpo del Código. Es inquietantes observar como tratan a la Federación tanto el artículo 1o del Código Fiscal y el artículo 37 mencionado, es decir, la Federación sólo pagará contribuciones cuando las leyes lo determinen expresamente.

Es de especial importancia para los resultados de esta investigación la fracción III, del artículo 34, del Código Financiero, toda vez que atiende lo relacionado con los bienes inmuebles, es decir, éste será el domicilio cuando se trate de impuestos relacionados con ellos, y como lo dice el Código, a menos que el contribuyente señale otro domicilio para oír y recibir notificaciones.

Nuestro último articulado invocado; el 34 de la Ley General de Población, es de atención exclusiva para los extranjeros. El precepto en cita confirma de manera inequívoca que éstos también están obligados a contribuir al gasto público. En efecto, la Secretaría de Gobernación tiene la potestad de determinar, si así lo amerita, las condiciones que considere pertinentes para realizar las actividades que pretendan, así como el lugar o lugares de su residencia; lo anterior nos despierta el siguiente comentario;

El extranjero al internarse a nuestro país hará actividades que podrían condicionarse en caso de que la Secretaría mencionada así lo estime y, en caso de que alguna de esas actividades se encuentren gravadas, aquel estará en la obligación de contribuir con el gasto público, en atención a que el artículo 1o del Código Fiscal de la Federación ordena y precisa a "las personas físicas y morales", sin distinguir entre nacionales o extranjeros.

Con lo expuesto en estas paginas se concluye que, la persona de la obligación contributiva al gasto público es, esencialmente, todo aquel sujeto nacional o extranjero, ya sea persona física o moral, con la obligación de

contribuir por estar encuadrado dentro del supuesto al que la ley atribuye esta obligación tributaria. Y en el caso de la Federación únicamente cuando las leyes fiscales lo ordenen.

**d).- Requisitos de la obligación impositiva.**

A continuación nos ocupamos del último elemento que forma la fracción IV del artículo 31 constitucional, a saber:

Para que cada sujeto pasivo pueda contribuir con el gasto público, se tienen que establecer los elementos de hagan valida tal contribución, el legislador los determinó a través de los se enuncian a continuación permitiendo ubicar el marco jurídico con el que contará el sujeto de la obligación impositiva.

Son los siguientes:

- a).Determinación en ley.
- b).Destinado al gasto público.
- c).Proporcionalidad.
- d).Equidad.

**Determinación en ley.**

Nos encontramos con el principio de legalidad en la materia tributaria, y se puede plasmar con el axioma, *nullum tributum sine lege*: no hay impuesto sin ley.

Los impuestos deben determinarse en ley, esto es, a través de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y surgidas del poder legislativo, y es lo que nos permite hablar de una legalidad. En efecto, los rasgos esenciales, forma, contenido y alcance del impuesto deben estar expresados en la ley; con esto se pretende eliminar arbitrariedades de las autoridades exactoras dirigidas a beneficios personales. Empero, en algunos casos se pueden llegar a detectar errores por parte del legislador en las maneras de crear la forma y contenido de los impuestos.

Con el fin de profundizar en el presente asunto, citaremos las ideas que al respecto nos expone el tratadista Sergio Francisco de la Garza. dice:

*"El principio de legalidad se encuentra consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, que dispone que las contribuciones que se tiene la obligación de pagar para los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los municipios deben estar establecidos por las leyes. Un reforzamiento de este fundamento se encuentra en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional que garantiza que nadie puede ser privado de sus propiedades si no es conforme con las leyes expedidas por el Congreso. El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria; esto es, los hechos imposables, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. La ley debe establecer también las exenciones."*<sup>29</sup>

Se nos habla del "principio de legalidad", el cual podemos encontrar en la multicitada fracción IV, del artículo 31 constitucional, ordenando que las contribuciones a pagar tienen que quedar contenidas en leyes, el autor en estudio refuerza su análisis al invocar la garantía de legalidad y exacta aplicación de la ley, consagrada en el artículo 14 constitucional, tal cuestionamiento nos aparece acertado en virtud de que si las leyes fiscales ordenan que contribuciones tienen que verificar los sujetos pasivos, también debe prever las sanciones a la omisión de verificarlo, luego entonces, nadie puede ser privado de sus papeles, posesiones y derechos sino es conforme a las leyes expedidas con anterioridad el hecho, con esto obtenemos que el "principio de legalidad" tiene que precisar quienes son los sujetos, el o los objetos, tarifa, tasa etc, de la contribución a pagar, así como las sanciones a imponer si se detecta alguna omisión.

Aunado a los comentarios hechos en líneas precedentes, es importante analizar las aseveraciones que efectúa el Lic. Calendario Miranda Amador:

*"Principio de legalidad. Es el sustento jurídico que rige las normas que se establecen en una Nación.*

*Para que toda norma jurídica fiscal cumpla con el principio de LEGALIDAD, debe estar contemplada en alguna ley, y señalar cuando menos los siguientes elementos:*

- Los sujetos a quienes se aplica la contribución.*
- El objeto por el cual se aplica la contribución.*
- La base que sirve para calcular la contribución.*
- La tasa o tarifa que se aplicará a la base.*
- La época de pago.*

*La norma constitucional que se ha analizado (art 31 fracción IV), tiende a regir el ámbito fiscal, y se considera la parte medular de toda contribución..."<sup>30</sup>*

El tratadista en cita nos hace una afirmación que a nuestro entendimiento es exacta; al decir que "para que toda norma jurídica fiscal cumpla con el principio de legalidad, debe estar contemplada en alguna ley". Tal principio es esencial para que los mexicanos estén en aptitud de cumplir con su obligación impositiva. Los elementos que se enumera en la cita textual en estudio son básicamente los que debe contener la ley, más que nada con el objeto de que la persona obligada a contribuir puede estimar en que forma va a contribuir.

Por su parte Ernesto Flores Zavala, manifiesta:

*"Los impuestos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material, como del formal, es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo"<sup>31</sup>*

Además plantea:

*"Derivado del artículo 13 constitucional, podemos establecer el siguiente principio: Las leyes tributarias no deben gravar a una o varias personas individualmente determinadas.*

*El gravamen se debe establecer en tal forma, que cualquier persona cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del crédito fiscal debe ser sujeto del impuesto".<sup>32</sup>*

Es de vital importancia la legalidad de la imposición, toda vez que el sujeto pasivo tiene el acceso a la información certera de cómo será la forma, contenido y alcance de contribuir al gasto público, misma que debe ser dictada con anterioridad al caso concreto de cada individuo y, al mismo tiempo la ley debe gravar a los individuos de una manera igualitaria, en otras palabras, evitar caer en los postulados del artículo 13 constitucional; aprobando leyes privativas, entendiéndolas (en nuestra investigación), como aquellas que gravan a los sujetos pasivos individualizándolos de tal manera que solo algunos contribuya en determinada contribución y otros no contribuyan.

Tocando otras esferas de análisis sobre este punto, encontramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece en la tesis jurisprudencial número 98, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo I, visible en las paginas 108 y 109, los siguiente:

*CONTRIBUCIONES, NO EXISTE INCONVENIENTE CONSTITUCIONAL ALGUNO PARA DECRETAR LAS (IMPUESTOS, DERECHOS O CONTRIBUCIONES ESPECIAL), QUE DEBA recaudarse en un año determinado aun sin estar enumeradas en la ley de ingresos de ese año de acuerdo con nuestro sistema legal, anualmente debe el Congreso decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de año fiscal siguiente (art. 65, fracción II, de la Constitución). La forma en que normalmente se decretan tales contribuciones es haciendo en la Ley de Ingresos respectiva una simple numeración de las diversas exacciones que deben cubrirse durante el año, sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas ni formas de constitución del crédito fiscal y sólo estableciendo que las contribuciones enumeradas se causarán y recaudarán conforme a las leyes en vigor. Sin embargo, esto no significa que el Congreso de la Unión tenga dos facultades distintas para expedir, por una parte las leyes específicas impositivas y, por otra, la Ley de Ingresos, sino que en los*

*términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay más que una facultad. Lo que sucede es que el Congreso se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación fiscal que ha regido en años anteriores y que debe seguir rigiendo en un año determinado, pero si el Congreso considera necesario decretar otro gravamen para cubrir las necesidades previstas en el presupuesto de egresos no es indispensable que se prevea en la Ley de Ingresos, constitucionalmente hasta que esté en una ley expedida por el Congreso de la Unión, salvo los casos limitativamente señalados en el artículo 131 de la Carta Magna. Por ello no existe inconveniente constitucional para decretar una contribución que deba recaudarse en un año determinado aun sin estar enumerada en la Ley de Ingresos ya que la Constitución sólo se refiere a que los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos en la forma proporcional y equitativa que señalan las leyes (en plural) por lo cual ello puede hacerse en uno o varios ordenamientos”*

En base al criterio sustentado observamos los alcances que presenta el que un impuesto este determinado en ley. En efecto, la ley por excelencia en donde encontramos las contribuciones decretadas es la de Ingresos para el año calendario correspondiente, empero, se puede llegar a decretar otras contribuciones por medio de diversos ordenamientos. Nos parece que nuestro Máximo Órgano del Poder Judicial Federal, se vale de un planteamiento extremadamente literal, ya que toma en cuenta la forma en como se conduce el legislador al hablar en plural de “leyes”, entendienddo aquel que no necesariamente deben decretarse las contribuciones en la Ley invocada.

Luego entonces, es imprescindible dejar claro que es en la ley en la que se determina la contribución, lo que trae consigo la imposibilidad de ser ampliados o restringidos al aplicarse aquella por las autoridades en cada caso concreto; lo que nos lleva a afirmar que, ninguna autoridad está en aptitud de realizar actos de manera individual que no estén establecidos por precepto emitido con anterioridad al hecho generador del supuesto impositivo.

Por tanto, concluimos que son los propios gobernados a través de sus representantes elegidos por sufragio popular, los que fijan las cargas fiscales que deben soportar; sin embargo, insistimos en las posibles arbitrariedades que

se llegan a presentar con motivo del abuso en el ejercicio de las atribuciones que la propia ley otorga a la autoridades.

### **Destinado al gasto público.**

El impuesto o contribución generado por la adecuación del caso concreto al precepto impositivo necesariamente busca la satisfacción del gasto público a realizar por parte del Estado, toda vez que es una premisa contenida en la ley. En otras palabras, el importe de la recaudación de los impuesto y demás contribuciones, estriba en ser canalizado a las atribuciones que el Estado tiene para realizar todo lo necesario para cumplir con sus atribuciones.

Todo impuesto o contribución que no tenga esta finalidad será inexorablemente inconstitucional, en virtud de ir en contra del texto y espíritu de la Constitución; por lo tanto, su destino al gasto público constituye uno de los requisitos de validez constitucional del impuesto.

El criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis 541, en recopilación de 1955, al respecto dice:

*IMPUESTO, DESTINO DE LOS, EN RELACIÓN CON LOS OBLIGADOS A PAGARLOS.- De acuerdo con el artículo 31 fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres elementos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo, y tercero, que se destine la pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estipulado por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnimoda para establecer exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos.*

El anterior criterio jurisprudencial ratifica los planteamientos hechos en este apartado, al determinar que uno de los "elementos fundamentales" para la "validez constitucional de un impuesto" es que sea destinado al gasto público, ya

que de lo contrario el impuesto estaría en contra de lo ordenado por nuestra Carta Magna, dejándonos el sentir de que la facultad recaudadora del Estado sería desviada para fines distintos.

Otro criterio jurisprudencial; emitido por el Pleno del máximo órgano del Poder Judicial Federal; Séptima Epoca, en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 91-96 Primera parte , pagina 91, a la letra reza:

*IMPUESTOS, GASTO PUBLICO ESPECIAL A QUE SE DESTINEN LOS. NO HAY VIOLACION AL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, FRACCION IV.*

*Al disponer el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal que los tributos deben destinarse al pago de los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que reside el contribuyente, no exige que el producto de la recaudación de los mismos vaya a dar a una caja común en la que se mezcle con el producto de los demás impuestos y así se pierda su origen sino que lo que dicho numeral prohíbe es el que se destinen al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones y servicios que el Estado debe prestar a la colectividad.*

La tesis que nos precede postula diversas hipótesis que devienen importantes en el tema tocante. En efecto, lo trascendente de la teleología de los impuestos es que se destine a la "funciones y servicios que el Estado otorga a la sociedad, soslayando si lo recaudado por los impuestos se deposita junto con otras cantidades también destinadas al gasto público.

Asimismo Ernesto Flores Zavala al respecto nos dice:

*" Otra cuestión que se deriva del precepto que establece que los impuestos deben cubrir los gastos públicos, es el de determinar la constitucionalidad de los impuestos que no tienen una finalidad exclusivamente fiscal, sino alguna otra extrafiscal, de índole social, económica, etc. ¿El precepto constitucional que dice que el impuesto será para cubrir los gastos públicos, prohíbe que los impuestos pueden tener una finalidad distinta de la estrictamente fiscal?, Creemos que la contestación es en el sentido de que los impuestos pueden perseguir, además del fin*

*fiscal, otros extrafiscales, ya sea por sí mismo o por el destino que se dé a su rendimiento, pero que sí está prohibido establecer impuestos con fines exclusivamente extrafiscales.”<sup>33</sup>*

Es pertinente hacer un paréntesis para dialogar en base la cita transcrita, a nuestro parecer es correcto el análisis de Flores Zavala, si tomamos en cuenta que el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya naturaleza atiende a ser una ley compiladora de las necesidades del Estado para satisfacer el gasto público que, determinará (en base a los principios mencionados en el apartado destinado al gasto público) cuales son las erogaciones requeridas para el buen funcionamiento de la administración pública, evitando errar en cubrir gastos innecesarios.

#### **Proporcionalidad.**

El artículo 31 Constitucional en la fracción IV determina que la contribución al gasto público debe ser de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Interesándonos en el presente apartado la proporcionalidad únicamente.

Nos adentraremos a este importante tema con las anotaciones realizadas en el Diccionario Jurídico Mexicano, de la Universidad Nacional Autónoma de México que respecto a la proporcionalidad comenta:

*“Condiciones de validez constitucional de las contribuciones, cuyo fin es que la imposición sea justa en relación a la capacidad económica de los contribuyentes singularmente considerados”<sup>34</sup>*

La proporcionalidad como acepción que forma parte del enunciado establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional, se vislumbra como un elemento de “validez constitucional de las contribuciones”, que estriba en

33. FLORES ZAVALA ERNESTO. Op. Cit. Página 223.

34. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, TOMO IV, Op. Cit. Página 2814.

regular la relación existente entre la norma tributaria y la capacidad económica del contribuyente; siendo la forma en como lo conceptualiza el diccionario invocado.

A su vez el tratadista Ignacio Burgoa Orihuela respecto al presente tema nos dice:

*"..Toda ley tributaria, para atacar el imperativo constitucional, debe establecer el impuesto de modo equitativo. y proporcional. La equidad. y la proporcionalidad son, pues, elementos constitucionales de cualquier contribución a cargo de los mexicanos y a favor del Estado...."35*

Compartimos ampliamente lo esgrimido, al determinarse que la proporcionalidad es un "elemento" constitucional *sine qua non* que debe contener toda ley tributaria para su existencia y obligatoriedad, luego entonces, si una ley impositiva no se observa tal elemento de validez, inexorablemente estará en contra del texto y espíritu del artículo 31, fracción IV, constitucional.

A la luz del maestro Margain Manautou, observamos que:

*"la proporcionalidad significa que comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia"36*

Dicho concepto visualiza al sujeto pasivo del impuesto, como un ser receptor de la igualdad ante la ley o situación jurídica.

Por otro lado, para el Lic. José Rivera Pérez Campos, el concepto de proporcionalidad lo ubica como:

*"La economicidad del impuesto. No es proporcional a la carga que agote la fuente impositiva, aquellas que en sus gastos de recaudación sean mayores que la recaudación misma; la proporción ha de contemplar todo el panorama de la economía del Estado; de la economía de la colectividad. Que la proporción se ha de establecer en relación de unas fuentes impositivas frente a otras" 37*

35 IGNACION BURGOA ORIHUELA, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1978, Pág 144.

36.MARGAIN MANATOU E. La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Mexicano, VASLP, México 1967, pag. 109.

37.JOSE RIVERA PÉREZ CAMPOS, Proporcionalidad y Equidad de los impuestos, Edit.RIF, pag. 51.

Tal concepto nos presenta diversas ideas que están dirigidas a la reducción de los costos del Estado en la percepción de recursos; tratando de gravar de igual manera las fuentes impositivas y evitando el abuso en la recaudación de ella. A diferencia de otras, con ello entendemos que la proporcionalidad, a la luz del tratadista en análisis, estriba en el equilibrio que el Estado adopte entre los gastos necesarios para recaudar recursos y las ganancias que obtendrá de cada una de la fuentes contributivas. Más sin embargo, no nos adherimos a tal planteamiento, toda vez que el artículo 31 constitucional está encaminado a las obligaciones de los mexicanos y, no a los Financiamientos del Estado en el ejercicio de sus funciones.

Retomando al Licenciado en Administración Calendario Miranda Amador; nos argumenta lo siguiente respecto al punto que nos ocupa:

*"El principio de proporcionalidad. Es el fundamento de pagar un tributo en base a la capacidad económica de los ciudadanos. Este principio tiende a dar seguridad a contribuyente en cuanto al monto o cantidad que debe cubrir como pago de sus contribuciones, basándose en una proporción que ve en relación a su poder adquisitivo. Dentro del pago del Impuesto sobre la Renta, las personas físicas que laboran bajo las órdenes de un patrón pagan sus impuestos de manera proporcional en relación a su sueldo, donde el patrón aplica tarifas que van de menos a más, de tal forma que pagará mayor impuesto quien perciba mayor ingreso, lo que tiende a otorgar "justicia" al contribuyente." 38*

En las líneas transcritas que nos anteceden desprendemos de forma sencilla una exégesis del concepto proporcionalidad, toda vez que el contribuyente verificará el pago del impuesto en función de su poder adquisitivo, es decir, en base a los ingresos que obtenga, siendo esto en forma progresiva, en otras palabras, la persona que perciba más, obviamente que reportará un importe mayor del impuesto a pagar. Es obvio esperar que nuestro máximo tribunal judicial emita opinión al respecto, lo cual se encuentra en el informe del

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1984, 2a parte, Pleno p. 325; y en la Tesis 5, Informe de 1985, Primera Parte, Pleno, páginas 371 y 372 que, respectivamente, a la letra dicen:

*"La proporcionalidad consiste, en esencia, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su capacidad económica debiendo fijarse los gravámenes de tal manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos, lo que se logra a través de las tarifas progresivas".*

*IMPUESTO, SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD... El artículo 31 fracción IV de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de mediano y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran impuestos, en monto superior, los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menos ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos.*

*Expresando en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada en la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impuesto sea distinto, no sólo en cantidad sino en los tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos....."*

La proporcionalidad la podemos tomar como guía de la justicia en los impuestos, al esgrimirse en las tesis anteriores que los sujetos pasivos deben contribuir en función de su capacidad económica y, por ende los impuestos fijados por el legislativo a cubrir el presupuesto, deben fijarse dentro de las

posibilidades de aquel. Es de hacer notar que se etiqueta a la proporcionalidad como un "principio" constitucional, en virtud de estar insertado en la letra de ésta. Es menester no soslayar lo que se debe entender por progresividad. Brevemente diremos que la progresividad está en función de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, es decir, los que tienen mayores bienes e ingresos económicos deben pagar mayores impuestos.

En relación a las tesis invocadas, se nos antoja necesario transcribir la tesis P. / J. 4 / 1990, emitida por el Pleno; Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV Primera Parte, pagina 143, que nos argumenta:

**"PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERISTICAS PARTICULARES DE CADA UNA.**

*"La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la 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."*

Esta tesis nos afirma tajantemente que la proporcionalidad "consiste en que cada causante contribuya a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica"; esto reafirma los planteamientos hasta aquí vertidos y, más aún si tomamos en consideración la prelación que las interpretaciones y criterios jurisprudenciales tienen frente a cualquier otro tipo de interpretación jurídica.

Por último, al igual que el punto inmediato anterior, es otro elemento de validez constitucional de las contribuciones. Es decir, que la carga contributiva sea justa, relacionada con la capacidad económica de los contribuyentes. Para

un mejor entendimiento; la proporcionalidad estriba en que el causante aporte para el gasto público en atención a sus posibilidades económicas, mediante una parte justa y pertinente de sus ingresos o utilidades, fijando la ley esa parte justa. Con esto, el importe a pagar por el impuesto es flexible en función de cada caso concreto.

Ahora bien, la capacidad contributiva se llega a establecer tomando como directrices el capital y la renta, es decir, son las fuentes principales del impuesto. Con ello la proporcionalidad se descubre en base a los individuos que detentan mayores bienes de riqueza (capital) o perciban mayores ingresos (renta) en el pago de las contribuciones.

### Equidad.

Etimológicamente viene de latín *aequitas-atis*, que significa igualdad de ánimo.

A la luz del Diccionario Jurídico Mexicano, la equidad es

*"uno de los principios característicos de un sistema tributario... que significa gravamen igual a personas en igual situación y gravamen adecuado a personas en situación diferente".<sup>39</sup>*

Tal concepto lo interpretamos como el trato igual a los que se ubican en la misma situación, y congruente a los que están en situaciones diferentes.

Desde la perspectiva del Lic. Miguel Valdés Villareal, la equidad tiene cuatro significados, veamos:

*"Mucha controversia, alguna confusión y demasiada esperanza ha producido este principio constitucional de la equidad en las contribuciones en la mente de la gente. La noción de equidad nos trae la idea de justicia, valor fundamental para el derecho.:"*

39. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Edt. Porrúa, Tomo II, México 1992, Pag 1294.

*Referida la equidad a los sistemas fiscales tiene los siguientes cuatro significados Primera Equidad. La distribución equitativa de los recursos económicos nacionales para su aplicación a los propósitos directos de los particulares y a los fines del gasto público de autoridades. Si tomamos como recursos disponibles el monto del producto nacional, por ejemplo ¿qué porcentaje debe asignarse a cada uno de los fiscos nacionales, local y municipal?, y ¿ qué porcentaje conviene asignar en suma a todos estos fiscos?, de acuerdo con sus programas de gobierno y atenta a la condición o nivel de vida de los mexicanos. La asignación de recursos para los fines públicos debe comprender los varios capítulos de aprovisionamiento, como son los propiamente fiscales (impuesto y derechos), los productos y aprovechamientos, señalando como renglón muy importante la aplicación de precios públicos a las mercancías y servicios, producidos, y distribuidos por el Estado, y del crédito para el sector público, que comprende el paraestatal.*

*El cumplimiento del precepto constitucional en este amplio sentido de la justicia, corresponde a los poderes legislativos cuando deciden las cuestiones presupuestales.*

*Segunda Equidad. La equidad que debe manifestarse en los sistemas tributarios, en vista de conjunto, al formularse la serie de impuestos con afectación de personas respecto a sus bienes y según a sus actividades; y la equidad en cada impuesto en particular, de tal modo que la carga fiscal total y parcialmente considerada sea justa.*

*El respeto a esta concepción del precepto de la Carta Magna corresponde también a los poderes legislativos, cuando configuran los sistemas tributarios.*

*Tercera Equidad. La pareja aplicación de la ley de tal manera que no se deje de aplicar a quien corresponde, ni se aplique ilegalmente a quien no está obligado o no lo está en el monto de lo exigido.*

*Esta función corresponde a los ejecutivos, particularmente a la administración pública, en la figura de las autoridades encargadas de estos negocios conforme a la ley; y a los poderes judiciales en caso de litigio.*

*Cuarta Equidad. La debida aplicación de los recursos recaudados por impuesto a los gastos públicos que se originan en el ejercicio correcto de las atribuciones de las autoridades en eficaces programas de gobierno. Que revierten los recursos recaudados por impuestos en obras y servicios públicos a la comunidad conforme a un criterio de seres humanos que la componen, en vez de tomar en cuenta su status económico.*

*El cumplimiento del precepto, en su significado aquí referido, corresponde a los poderes Legislativos Ejecutivos, cuando proponen, aprueban y ejercen los presupuestos de egresos, incluidos el del sector paraestatal.<sup>40</sup>*

Para este tratadista el concepto de equidad presenta cuatro formas de entendimiento;

. Adecuada partición de los fondos económicos en el gasto público, lo que atiende a cuestiones presupuestales.

. Una carga fiscal justa para los particulares en función de sus bienes y sus actividades.

. Observancia obligatoria de la ley a quienes se ubiquen en el supuesto normativo que se verifique, así como la ausencia de su obligatoriedad a aquellos que no se encuentren en sus supuestos.

. La correcta y adecuada canalización de los impuestos recaudados por el Estado en obras de infraestructura que revierten la erogación efectuada por el particular al pagar aquellos.

Como puede verse, los puntos de vista con los que se trató el concepto de equidad son concomitantes, toda vez que la ley grava al particular de manera justa, destinando la contribución efectuada para satisfacer el gasto público, obteniendo la infraestructura que la sociedad requiere en su desarrollo.

En las palabras del tratadista De la Garza Sergio, la equidad atiende multitud de situaciones e interconexiones, por ejemplo:

*"...el derecho positivo, manifestado en la ley, prevé, demarca o describe distintas situaciones abstractas que deben corresponder, en su dimensión normativa, a las diversas situaciones económicas que se dan en la facilidad social. Aplicando esas ideas a la materia tributaria, se concluye que la equidad entraña el imperativo de que todos los miembros integrantes de una colectividad deben contribuir para los*

40. MIGUELVALDES VILLAREAL, Estudios Fiscales Administrativos 1964- 1981, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp. 50,51 y 52.

*gastos públicos del Estado; pero como dentro de dicha colectividad existen y operan diferentes situaciones económicas, la legislación las debe normar diversamente. Esta diversa normación equivale a las distintas situaciones jurídicas abstractas de carácter tributario, las cuales se establecen en la ley atendiendo a las diferentes situaciones económicas que existen en la realidad social y tomando en cuenta las modalidades que variada y variablemente las caracterizan".<sup>41</sup>*

De lo anterior se obtienen diversos elementos para llegar a desentrañar la equidad en las contribuciones, tales como:

- 1.- La existencia de varias clases socioeconómicas.
- 2.- Presencia de diferentes formas de contribución cuantitativa destinada al gasto público del Estado.
- 3.- Necesidad de elaboración de diversos supuestos normativos tributarios.
- 4.- Individualización y actualización del supuesto normativo al momento de encuadrarlo a caso concreto.
- 5.- Aplicación del supuesto normativo a quienes sigan correspondiendo.
- 6.- Evitar la ilegal aplicación del supuesto normativo a quienes no están ubicados en él.

Con los anteriores enunciados queremos manifestar que, para contribuir al gasto público, la ley tiene la necesidad de regular de manera desigual las situaciones (valga la redundancia) por ende desiguales, para llegar a una compactación de grupos iguales, evitando así que se aplique injustamente la ley a aquellos que no se encuentran dentro del supuesto normativo.

Retomando al Lic. Calendario Miranda Amador, al respecto no esgrime:

*"Es la búsqueda de la igualdad entre todos los individuos, sin discriminación de razas ni credo o status sociales.*

*Es principio constitucional busca dar seguridad al contribuyente en cuanto a la aplicación de las Leyes Fiscales, para que éste*

41. DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, décimo sexta edición, México 1990, pag 372

*reciba un trato igual y no discriminatorio, o sobre todo otorgar un trato igual a los iguales y desiguales a los desiguales” 42*

En pocas palabras nos da el postulado de la igualdad para todos y cada uno de los contribuyentes, estribando tal igualdad en la seguridad de que los que se encuentren bajo el mismo supuesto jurídico impositivo, inexorablemente pagaran impuestos.

En opinión del Lic. Hugo Carrasco Iriarte, nos manifiesta:

*“La equidad es comprender la cuantificación del impuesto, el aspecto económico del tributo”43*

Con una escueta pero sustanciosa idea, nos permite dejar ver que su ángulo de estudio atiende a la situación cuantitativa del impuesto.

A efecto de ilustrar desde otros campos de estudio lo que nos ocupa, retomaremos una de las tesis jurisprudenciales citadas en el tema de la proporcionalidad, a saber:

*“IMPUESTO, SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.-”... El principio de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo los que en tales condiciones debe equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma Ley Tributaria de recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pagos 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....”44*

La jurisprudencia citada, al mencionar que en la “Ley Tributaria” entre los sujetos pasivos existirá equidad se deja apreciar aquel elemento de validez constitucional que se analizó en líneas anteriores, nos referimos a la determinación

42.Op. Cit. Pag. 30

43.CARRASCO IRIARTE HUGO, Derecho Fiscal Constitucional, Edit. Harla, México1994, Pag. 120.

44.Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1984, 2a parte, Pleno pag. 325

en ley. En efecto, el origen de la igualdad o equidad lo insertó el legislador en el texto y espíritu de la fracción IV, del artículo 31 constitucional, y la forma concreta de aplicación lo instituirán las leyes secundarias o reglamentarias.

Para complementar lo expuesto, nos haremos una pregunta que fue tema de discusión en nuestro Máximo Tribunal, se trata de sí; ¿la premisa de equidad es una garantía individual?.

En algunas ejecutorias de la Corte se estableció que, como el artículo 31 constitucional no se encontraba en el capítulo de garantías individuales no se consideraba como tal. Además, se argumentaba que, si el poder judicial llegara a emitir criterio sostenido, respecto a los alcances que tuvieran las leyes que en materia tributaria emitiera el poder legislativo, se traduciría en una invasión de poderes.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia emitió el siguiente criterio jurisprudencial,

*"IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS.- Aunque la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte, en ejecutorias anteriores, establecía que de proporcionalidad y equidad del impuesto no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar dicha jurisprudencia, estableciendo que sí está el Poder Judicial capacitado para revisar los decretos o pactos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante o ruinoso, o que el Legislativo se haya excedido en su facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 fracción IV, 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 si 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 nugatoria la fracción I del artículo 103 Constitucional y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezaran contra las leyes o actos del Poder Legislativo".<sup>45</sup>*

Efectivamente, el Poder Judicial de la Federación se encuentra facultado para conocer de los juicios de garantías que tengan como acto reclamado la creación de un impuesto exorbitante que pueda llevar a la ruina económica al contribuyente, aunado a que tal situación implica una violación de garantías, individuales como son las de legalidad y exacta aplicación de la ley.

Nos permitimos manifestar que la anterior reflexión es también atendible para el caso de la proporcionalidad.

**e).- Clasificación de las contribuciones en relación al ámbito Espacial.**

La presente clasificación de las contribuciones atiende al texto de la fracción IV del artículo 31 constitucional, el cual en la parte que interesa, reza:

*"Art.- 31 Son obligaciones de los mexicanos:*

*I.-*

*II.-*

*III.-*

*IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan,....."*<sup>46</sup>

Desde el punto de vista constitucional los sujetos activos de la relación tributaria son:

- .La Federación.
- .El Distrito Federal.
- .Las Entidades Federativas..
- Los Municipios.

Esta clasificación de las contribuciones tiene como punto de partida la residencia (domicilio) del sujeto pasivo, empero, se hace necesario aclarar que sólo atiende a los últimos tres sujetos activos de la relación tributaria, por lo que, en virtud de aquel elemento se delimita la potestad impositiva y jurisdicción tributaria en nuestro territorio nacional, con excepción de la Federación.

Además, en lo tocante al primer sujeto activo, la Federación tiene diferentes puntos de relación tributaria con los sujetos pasivos, como son los ingresos, la riqueza etc. Por lo tanto el Distrito Federal, Los Estados y Municipios tienen prohibido gravar a los que no residan en ellos, mientras que el poder tributario Federal no tiene limitaciones para gravar al sujeto pasivo.

Por otro lado, las recaudaciones que efectúen cada uno de los sujetos activos en sus respectivas áreas espaciales de potestad, se deben canalizar para el beneficio de cada uno de ellos. Al respecto es conveniente citar la siguiente tesis jurisprudencial.

*"APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS.- Al establecer la fracción IV del artículo 31 constitucional, la obligación para contribuir a los gastos públicos así de la federación como de los estados y municipios en que se resida, se está refiriendo a que los impuestos federales se aplicarán exclusivamente para los gastos de la federación, los estatales para los de los estados y los municipales para los de los municipios; por lo que si una ley impusiera una contribución para una obra determinada de un municipio y extendiera su aplicación a toda la República, indudablemente que se contrariaría la Constitución, porque las obras de carácter municipal únicamente pueden cubrirse con los arbitrios municipales.*  
"47.

Resulta evidente que la clasificación constitucional de los impuestos tiene como factor fundamental la división política del país, siendo su división fundamental el municipio, hasta llegar a la unión de los estados que forman a la Federación, asimismo la residencia de los sujetos pasivos de la relación contributiva.

## CAPITULO II. NATURALEZA JURÍDICA DEL CATASTRO.

### 1.- Orígenes y breves antecedentes.

Antes de entrar en materia consideramos pertinente dar el concepto de lo que se entiende por catastro:

Catastro proviene de las palabras latinas *caput, itis*, que significa cabeza. era una contribución real que pagaban nobles y plebeyos, y se imponía sobre todas las rentas fijas y posesiones que producían frutos anuales. Asimismo, es un censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas.<sup>48</sup>

Es indispensable dar un vistazo a los orígenes de esta figura jurídica, puesto que nos da herramientas para entender su naturaleza jurídica.

El primer antecedente de la obligación de inscribirse en el catastro, lo encontramos en el artículo 41 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la cual fue sancionada el 22 de octubre de 1814 en la ciudad de Apatzingán. Textualmente dice:

*"art 41.- Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: entera sumisión a la leyes, un obediencia absoluto a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forman el verdadero patriotismo".<sup>49</sup>*

En tal articulado, aunque no de manera expresa, se interpreta en el hecho de que el ciudadano esta obligado a contribuir con el gasto público y emplear sus bienes. si se lo exigen la autoridades a quienes debe sumisión.

En el año de 1830, se realizan los primeros avalúos periciales en México dándole un valor de 100 reales al vara cuadrada en la calle de Plateros, hoy Francisco y Madero.<sup>50</sup>

48. DICCIONARIO HISPÁNICO UNIVERSAL, TOMO I, Edit w.m. Jackson Inc. pag 304.

49. CONGRESO DE LA UNION, CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, Tomo IV, Edit Porrúa, México 1995, 4ª edición, pag 402.

50. COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL, El Catastro Rural y la División Política, una Necesidad de México, Impreso por CETENAL, México 1976, pag. 9.

Para el año de 1869, se levanta el primer plano de la Ciudad de México, dibujándolo a escala 1: 3,000 estableciéndose una primera colonia: la Santa María la Rivera. y en 1880 se elabora el segundo plano, figurando además de la mencionada Santa María, la colonia Guerrero.<sup>51</sup>

En 1891, se forma una comisión de catastro, encaminada a la formación de una ley y su reglamento; naciendo el 22 de diciembre de 1896 el primer catastro moderno en nuestro país.<sup>52</sup>

No es sino hasta en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, firmadas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, en su artículo 9o, fracción I, donde podemos decir con toda certeza que surge la obligación constitucional de inscribirse en el catastro, a saber:

*art 9.-"Son obligaciones particulares del ciudadano mexicano":  
I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad.  
II.-..."<sup>53</sup>*

El objetivo inicial de la regulación del catastro, desde nuestro punto de vista, se forjó con base en los ideales de *DEBER* que tiene el ciudadano mexicano para con el gasto público. Esto se desprende de la interpretación y espíritu de uno de los primeros documentos jurídicos que tuvo transcendencia en nuestro país, nos referimos a la Constitución de Apatzingan de 1814. En su artículo 41 encontramos diversos aspectos suprajurídicos que atienden a la obligación de contribuir con el desarrollo, en aquel entonces, del naciente país. Sin embargo, lo interesante de este artículo se encuentra en las últimas palabras de su texto, mismo que equipara la obligación de los ciudadanos mexicanos como un "*verdadero patriotismo*". Empero, no consideramos que el "*verdadero patriotismo*", se tenga que demostrar con la sumisión y obediencia absoluta a las autoridades, sino al bienestar de la nación y del pueblo que la forma.

51. Idem. pag 9.

52. Idem. pag 10.

53. CONGRESO DE LA UNION. Op cit. Tomo IV. Pag 403.

Sin necesidad de abundar en el tema, nos limitaremos a manifestar que el artículo 41 en análisis es muestra de la influencia que tuvieron en la época las ideas que se desarrollaron y dieron cause a la revolución francesa de 1789 que, sin lugar a duda, se encarnan actualmente en nuestro sistema jurídico, como lo evidencia nuestra Constitución vigente en varios preceptos; por ejemplo el artículo 36, fracción I.

La idea del *DEBER* del ciudadano, que atiende a obligaciones de carácter político o cívico, se tenía que exteriorizar hacia la sociedad, a fin de poder darle el calificativo de buen ciudadano y una de las maneras de exteriorizarlo era, y es, precisamente el inscribirse en el catastro de la municipalidad. Al respecto, el jurista mexicano, Juan Wenceslao Barquera, expuso:

*"...El hombre en sociedad además de los deberes generales al Estado, contrae otros particulares con sus semejantes, cuyo cumplimiento está también bajo la inspección del poder público, como norma general de las voluntades parciales: pero también hay otros deberes que ejercitan las virtudes sociales del ciudadano y que en cierta manera le distinguen de la totalidad por el lugar que ocupa en mayor o menor influjo en la felicidad total...."*<sup>54</sup>

Con esas premisas, el ciudadano mexicano proyectaba su honestidad para con la sociedad por medio de la inscripción en el catastro de la municipalidad, siendo tal acción un *DEBER* que se traducía en franqueza social. Sin embargo, con el pasar de los años los objetivos iniciales de la inscripción en el catastro de la municipalidad empezaron a tomar otros matices, sin abandonar los ideales de *DEBER*. Además, entra en escena el factor económico como justificante de tal inscripción.

En la Constitución de 1857 se agregan por primera vez otros ingredientes a tal artículo y fracción, como la manifestación de la propiedades, la industria, profesión o trabajo con que se cuenta para subsistir.

54. WENCESLAO BARQUERA JUAN, Lecciones de política y derecho político para la instrucción del pueblo mexicano, Edición Facsimilar, UNAM 1978, pag 44.

Para finalizar con este apartado manifestamos que, el primer catastro surge a través de una ley que ordena la formación en el Distrito Federal de un catastro geométrico y parcelario, basado en la medida y avalúo de cada inmueble, en palabras del investigador Dobner Eberl, tenía dos objetivos:

*".... en primer lugar describir la propiedad de un inmueble y hacer constar sus cambios; en segundo, repartir equitativamente el impuesto sobre la propiedad.... Se establece que la operaciones catastrales contarán de dos periodos: uno de formación y otro de conservación...." 55*

Como se observa en las líneas transcritas el catastro inicialmente solo se elaboró para codificar los inmuebles obteniendo con ello datos circunstanciados de los propietarios, colindantes, deslindes, manzanas, colonias y demás situaciones relativas con las estadísticas de las propiedades delimitadas; logrando planos catastrales de aceptable información. Además, como base para el impuesto por la tenencia de la propiedad raíz.

Abundando con lo descrito en párrafos precedentes, cabe mencionar que para el año de 1970 se introducen dos elementos innovadores para la formación del catastro en México; la fotogrametría y las computadoras.

## 2.- Evolución del artículo 36 fracción I constitucional, a través de los ordenamientos constitucionales que ha tenido nuestro país..

Pasemos al recorrido histórico de lo que es la regulación del catastro y otras figuras a lo largo de la vida jurídica de México, veamos:

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814

En su artículo 41, decía:

*"Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: entera sumisión a la leyes, un obediencia absoluto a las autoridades constituidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades El ejercicio de estas virtudes forman el verdadero patriotismo."*<sup>56</sup>

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana; del 16 de mayo de 1823, en lo que nos ocupa postulaba:

*"Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes, sus deberes son:*

- 1.- *Profesar la religión Católica, Apostólica y Romana, como única del Estado.*
- 2.- *Respetar las autoridades legítimamente establecidas.*
- 3.- *No ofender a sus semejantes.*
- 4.- *Cooperar al bien general de la nación."*<sup>57</sup>

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana. Suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, señala:

*"Son obligaciones particulares del ciudadano mexicano:*

- I.- *Adscribirse en el padrón de su municipalidad.*
- II.-.."<sup>58</sup>

56 CONGRESO DE LA UNION Op Cit. Tomo IV, pag.404

57 Op. Cit, Tomo IV pag. 405

58 Op. Cit, Tomo IV pag. 408.

El Proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales de 1836; fechado en 1840, en su artículo 16 a la letra dice:

*"Son obligaciones particulares del ciudadano:*

*I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad.*

*II.-....*

*III.-... "59*

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana 1856, establecía:

*"Son obligaciones del ciudadano:*

*I.-Adscribirse en el padrón de la municipalidad".60*

Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, en su artículo 36, reza:

*"Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*I.- Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.*

*II.-*

*III.-*

*IV.-"61*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 El proyecto del artículo 36, indicaba:

*"Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales en los términos que determinen la leyes.*

*II.-..."62*

59 Op Cit, Tomo IV. pag 407.

60.Op Cit, Tomo IV. pag 408.

61.Op Cit, Tomo IV pag 409.

62.Op.Cit. Tomo IV. pag 410.

Es de notar que es hasta la Constitución del 17 es cuando se inserta la palabra catastro, concepto que se dio en el primer punto de este capítulo, lo que implica que no es sino hasta nuestra Constitución vigente cuando la figura del catastro tiene los elementos de deber político, cívico y económicos para cumplir con su cometido. El texto de la fracción que se acaba se transcribir es la que fue aprobada por el constituyen del 17.

### Reformas Constitucionales.

El artículo 36 en su fracción primera tuvo algunas iniciativas que no prosperaron. Sin embargo, la reforma constitucional que fue aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari. La reforma establece; en la fracción I se suprimen las palabras padrones electorales y en su lugar se insertan las de Registro Nacional de Ciudadano. En la misma fracción se agrega un segundo párrafo con el que se señala que los servicios y organización del Registro Nacional Ciudadano así como la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son de interés público, y de responsabilidad estatal y ciudadana, observemos:

#### Texto Vigente

Artículo 36 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reza:

*"Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*1.- Inscribirse en la catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el registro Nacional Ciudadano, en los términos que determinen las leyes.*

*La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional Ciudadano, en los términos que determinen las leyes, y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezcan las leyes"*<sup>63</sup>

### 3.- Concepto del Catastro.

En este apartado plantearémos diversas acepciones de lo que se deben entender por catastro.

En un estudio del Instituto Nacional de Administración Pública encontramos el siguiente concepto:

*"El catastro, en términos generales, es el censo analítico de la propiedad inmobiliaria, que tiene el propósito de ubicar, describir y registrar las características físicas de cada bien inmueble con el fin de detectar sus particularidades intrínsecas que lo definen tanto material como especialmente."*

*"De acuerdo con lo anterior, el catastro puede entenderse como aquella función realizada por la administración pública que tiene por objeto detectar las características de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del municipio, conocer quiénes son los propietarios de dichos bienes y registrar su situación jurídico-económica para fines tanto legales como impositivos" 64.*

Desde el ángulo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se afirma:

*"El catastro es el registro público de los bienes inmuebles ubicados en una demarcación territorial específica y que contiene la localización y datos de dichos inmuebles: límite, extensión, transferencias, nombre del actual propietario y datos de los anteriores; en suma, los elementos necesarios para poder evaluarlos y aplicar las tarifas correspondientes a los gravámenes, que recaen sobre los propietarios o poseedores de los referidos bienes inmuebles". 65*

De los conceptos invocados obtenemos que la naturaleza jurídica del catastro es la de ser un padrón inmobiliario dentro de una demarcación territorial; tendiente a individualizar cada inmueble ubicado dentro de ésta; a través de su descripción física, topográfica y relación de pertenencia con su poseedor o propietario, a fin de obtener una evaluación de cada inmueble para

64. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La Administración del Catastro Municipal. Editado por el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. 2a. edición, México 1983, pag.3.

65. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II, México 1995 Pag.. 69.

finés legales y, realizando tal padrón el aparato burocrático de la administración pública. Investigando en otras latitudes bibliográficas; en el Diario Oficial de la Federación publicado el 14 de abril de 1997; se dan a conocer las definiciones de los términos empleados en la Ley de Desarrollo Urbano y Reglamento de Construcciones ambos para el Distrito Federal, y encontramos el concepto de catastro que a la letra reza:

*"CATASTRO: Censo y padrón de las propiedades urbanas y rurales en los que respecta a su ubicación, dimensiones y propietarios. Cuando tiene carácter urbano por su delimitación incluye generalmente los contornos de la edificación, Tiene carácter oficial."*<sup>66</sup>.

La definición que nos antecede no dista de ser contraria o ajena a las anteriores y, por la fuente de donde se toma la cual se oficial, confirma y por tanto refuerza los planteamientos versados en líneas anteriores; es decir, el catastro es un censo, padrón, registro o en listado analítico, de las propiedades que se encuentran en una determinada demarcación que, describe los elementos de cada una de éstas así como su propietario.

66. Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial publicado el 14 de abril de 1997, Edit. Talleres Gráficos de México. pag 34.

#### 4.- El objeto del Catastro y su relación con el Impuesto Predial.

La importancia del catastro y la finalidades tan diversas que tiene las podemos condensar en lo esgrimido por el investigador Horst Karl Dobner Eberl, Afirma:

*"Las ciudades del siglo XX presenta un cúmulo de problemas mayor que el de cualquier otra unidad geopolítica que haya existido en la historia de la humanidad. Asuntos complejos como el transporte, el crecimiento urbano, el desarrollo industrial y la instauración de un orden social cada vez más complejo, donde el uso del suelo se diversifica progresivamente, han determinado la necesidad de contar con sistemas de registro ágiles y eficientes. En efecto, problemas diversos como la concentración industrial, la inmigración, la tenencia irregular de la tierra, el escaso desarrollo urbano, la contaminación ambiental, el transporte insuficiente y la insalubridad, entre otros, constituyen el común denominador de las grandes urbes contemporáneas. Tales problemas representan un reto que demanda respuestas racionales..*

*Existen dos instrumentos de solución que constituyen la base para cualquier acción que se pretende emprender; el financiamiento y la información. La planeación, la creación de nuevos servicios, la modificación de los existentes, en fin todos los proyectos que aspiren a resolver algún problema, suponen, como requisito indispensable, la existencia de recursos económicos suficientes y la disponibilidad de información confiable que permita establecer metas realistas, planificaciones congruentes y predecir resultados.*

*Tales son precisamente, los productos que puede aportar un sistema registral en base al geoproceto, un catastro. Por un lado, constituye una importante fuente de financiamiento del desarrollo urbano, al asentar las bases para la recaudación del impuesto predial. Por otra parte, las operaciones catastrales permiten integrar una base de información multifinilaria, con aplicaciones prácticas que rebasan los propósitos estrictamente fiscales, para integrarlos campos jurídicos, ambiental y geográfico y para establecer un vehiculo de relación entre el gobierno y los ciudadano" 67*

De la anterior transcripción obtenemos que, el Catastro es uno de los ingredientes para la planeación y desarrollo de una urbe, tendientes a resolver sus problemas como son; la tenencia de la tierra, la ordenación urbana, el impacto ambiental, aglomeración de la industria dentro de zonas pobladas etc. Aunado a lo esgrimido en la cita precedente, el catastro, desde la perspectiva del autor en comento, representa una condensación de cada uno de los inmuebles que conforman una metrópoli, dándonos; nombre del propietario o poseedor, características estructurales, a que población pertenece, servicios con que cuenta; agua, luz, drenaje, teléfono, etc., situación comercial de la zona etc.. Y con ello poder ubicar los problemas reales que tiene tal metrópoli o población, lo cual implica que, los recursos monetarios que se pretenda emplear para poner fin a tales o cuales problemas deberán ser proporcionables con los datos que arroja el catastro.

Además, las bases para obtener el importe del impuesto predial se logran por medio de la elaboración del Catastro, en virtud de que evalúa, planifica y administra uno de los elementos más importantes de toda ciudad o población; el suelo.

Más adelante el autor invocado manifiesta:

*"Dentro de esta concepción amplia y multifuncional del catastro geoprocesado, los aspectos impositivos, con ser sólo una de las facetas, revisten extrema importancia. En este renglón, la modernización de las actividades catastrales resultan indispensables para incrementar la recaudación optimizando las operaciones, eliminando la evasión, complementando la información y logrando la máxima equidad en el cobro de impuestos". 68*

Abundando en el análisis que nos antecede; el catastro como atinadamente lo afirma Dobner tiene acepciones "multifinalitarias", siendo menester para la presente investigación la parte impositiva, en concreto el impuesto predial. En efecto y, con apoyo en la cita textual anterior, en la medida en que el catastro se desarrolle en sus sistemas de compilación de información respecto a la circunstancias que reviste el territorio de una urbe; se tendrán más elementos para el desarrollo de ésta.

Explorando otras opiniones respecto al objeto del Catastro en relación con el impuesto predial, encontramos que el Instituto Nacional de Administración Pública, en un estudio hecho a nivel municipal, afirma:

*"El catastro municipal como función de la administración pública municipal, se encarga de ejecutar los trabajos siguientes:*

- Localización y levantamiento de predios.*
- Elaboración e integración de la cartografía catastral*
- Aplicación de tablas de valores unitarios, formuladas por el Gobierno del Estado*
- Valuación catastral.*
- Deslinde catastral.*
- Notificación.*

*Por lo que el catastro municipal tiene como objetivos:*

- Determinar y gestionar el cobro del impuesto predial.*
- Mantener actualizado los datos y registros catastrales.*
- Establecer y apoyar los acuerdos de coordinación en la materia con el gobierno del Estado.*
- Apoyar las acciones de planeación municipal y de desarrollo de la comunidad".<sup>69</sup>*

De la cita en comento recabamos información muy concreta de lo que en la práctica son los objetivos del catastro, no obstante que es a nivel municipal nos permitimos trasladarlos a el Distrito Federal, toda vez que éste, como entidad federativa, también cuenta dentro de su competencia con la recaudación del impuesto predial, teniendo como cimiento para su cobro los datos proporcionados por el catastro.

69. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA Op cit. pag. 10, 11, y 15.

Consideramos de imperante importancia invocar nuevamente la estimación que el Instituto Nacional de Administración Pública da respecto a la interrelación que tiene el catastro y el impuesto predial, veamos:

*"...La administración del impuesto predial no se limita al cobro de las contribuciones respectivas, sino que comprende el registro de las propiedades así como de los propietarios, datos que son anotados en un documento llamado ficha catastral. Esta ficha es la clave de entrada al sistema de procedimiento de datos que forman los registros catastrales, mediante el cual se genera el avalúo catastral y se notifica al propietario el valor catastral y el impuesto predial asignados a su propiedad, documento que servirá como comprobante de que el predio está inscrito en el catastro, Este documento es modificado por cualquier cambio que sufran los datos catastrales..."*

*"...Los predios siempre se encuentran en cambio constante. Se transfieren los derechos de propiedad o se modifican las características físicas, por lo que es necesario registrar todos estos cambios.*

*La actualización de los registros catastrales se apoyan en las disposiciones legales y en las normas administrativas que sean establecidas por las autoridades catastrales estatales."*<sup>70</sup>

De la invocación inmediata anterior y, sin dejar en tela de juicio, afirmamos que el impuesto predial no tendría veraz funcionamiento sin la existencia del catastro. Empero, discrepamos con la Institución aludida al argumentar que; mediante el avalúo catastral que se verifique del inmueble objeto del impuesto local, se obtendrá el importe del predial a pagar y, que los cambios que sufra el citado inmueble deberán registrarse en el catastro para, a su vez, ajustar el importe del que hablamos. Si bien es cierto, que el tener actualizado los movimientos realizados en los inmuebles; ya sea por traslación de dominio, cambios en su estructura o en su aprovechamiento, son elementos para administrar la recaudación del impuesto predial, no menos cierto es que, tales anotaciones no representa la base para estar en posibilidad de obtener el

importe del impuesto que nos ocupa, como lo veremos en las conclusiones de la presente investigación (supra pag. 185.).

El catastro es un elemento indispensable para la determinación y aplicación del impuesto predial y, tiene implicaciones con cualquier tipo de contribuciones de carácter territorial, toda vez, que con base en él, se puede llegar a determinar una exacta valoración de los bienes inmuebles, trayendo un apoyo incalculable a la hacienda local

A partir de lo anterior se concluye que el registro catastral tuvo diversos objetivos en el devenir histórico de nuestro país. Primero atendiendo a cuestiones metajurídicas y cívicas que se referían a ideales de deber; posteriormente con aspectos económicos, para, finalmente convertirse en un indicador de las fuentes económicas y riquezas que el ciudadano va acumulando de sus actividades. Esto nos induce a determinar que tal situación tiene efectos fiscales. Es decir, para el pago de los impuestos deben ser tomados en consideración las posibilidades económicas del sujeto pasivo y, para tal efecto, tiene que manifestar el caudal de su propiedades inmuebles, utilidades, sueldos, etc., El cumplimiento de tales objetivos trae como consecuencia el ser considerado ante la sociedad como un ciudadano honesto.

México es un país que a lo largo de su historia ha tenido y tiene muchas contradicciones sociales que, le han llevado a crear diversos mecanismos de control para lograr un sano desarrollo político, social, económico etc. en pro de los que conformamos este país. Uno de esos mecanismos es precisamente el del catastro. en virtud de que permite ubicar la riqueza y la forma la vida de cada ciudadano

## **5.- Ordenamientos Jurídicos para el Distrito Federal que tienen relación con el Catastro y el Impuesto Predial (consideraciones)**

Llegamos al quinto y último apartado del presente capítulo, en el que abordaremos el análisis de diversos ordenamientos jurídicos locales que, mantienen alguna relación con el Catastro y el Impuesto Predial, siendo los siguientes:

- Código Civil para el Distrito Federal.
- Ley sobre el régimen de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal.
- Código Financiero para el Distrito Federal.
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal..
- Reglamento de Construcciones del Distrito Federal
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Comenzaremos con el Código Civil para el Distrito Federal, citando primeramente los preceptos involucrados con las figuras jurídicas en estudio.

*\*art. 750.- Son bienes inmuebles:*

*I.- El suelo y las construcciones adheridas a él:*

*II.- .....*

*III.- Todo lo que este unido a un inmueble de un manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adheridos;*

*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;*

*IX.- Los derechos reales sobre inmuebles.*

*art. 3001.- El Registro será Público. Los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obren en los folios del Registro Público y de los documentos relacionados con las inscripciones que estén archivados. También tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que*

*figuren en los folios del Registro Público, así como certificaciones de existir o no asientos relativos a los bienes que se señalen.*

*art. 3023.- La rectificación de los asientos por causa de error material o de concepto, sólo procede cuando exista discrepancia entre el título y la inscripción.*

*art. 3024.- Se entenderá que se comete error material cuando se inscriban unas palabras por otras, se omita la expresión de alguna circunstancia o se equivoquen los nombres propios o las cantidades al copiarlas del título sin cambiar por eso el sentido general de la inscripción ni el de alguno de sus conceptos.*

*art. 3025.- Se entenderá que se comete error de concepto cuando al expresar en la inscripción alguno de los contenidos en el título se altere o varíe su sentido porque el registrador se hubiere formado un juicio equivocado del mismo, por una errónea calificación del contrato o acto en el consignado o por cualquiera otra circunstancia.*

*art. 3042.- En el Registro Público de la Propiedad se inscribirán:*

*I.- Los títulos por lo cuales se cree, declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, posesión originaria y los demás derechos reales sobre inmuebles.*

*II.- ....*

*III.-...*

*IV.-.....*

*art. 3046. La inmatriculación es la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad que carece de antecedentes registrales.....<sup>71</sup>*

El primer precepto transcrito es la base para elaborar el censo analítico denominado catastro, en virtud que su objeto son los inmuebles y, que mejor que el Código Civil para el Distrito Federal proporcionándonos que son los bienes inmuebles.

71. H Congreso de la Unión por decretos de 7 de enero y 6 de diciembre de 1928 y 3 de enero de 1928 . Promulgado por el C. Presidentes Plutarco Elias Calles. Código Civil para el Distrito Federal, Edit. Sista, México 1998, pag 219 y 220.

Los siguientes tres artículos regulan la figura del Registro Público de la Propiedad y, los movimientos jurídicos que en él tienen relación directa con el catastro y el impuesto predial. Estimamos trascendente que se encuentre bien reguladas las operaciones relacionadas con la tenencia de la tierra, en la que la Institución en mencionada está encomendada. Empero en el Código Financiero para el Distrito Federal, como mencionaremos en el capítulo del impuesto predial, no se observa en lo absoluto si se toman en cuenta o no los asientos con que cuenta el multicitado Registro Público; lo que deviene en la falta de coordinación administrativa tanto de la Tesorería del Distrito Federal con éste.(supra pag 143).

El artículo 3042 en específico; determina que es susceptible de ser inscribible el título que ampara cualquier acto jurídico sobre los derecho reales; posesión originaria, dominio, etc. que se realice respecto de un bien inmueble. Ahora bien, si un inmueble sufre alguna de los actos jurídicos que se mencionaron, también debería estar enterada la autoridad recaudadora del impuesto predial, con el fin de tener actualizado el banco de datos catastral.

Finalmente el artículo 3046; al regular la Inmatriculación que, tiene como fin darle vida jurídica de manera pública a un inmueble; tal operación podría tener apoyo en los datos catastrales de la autoridad recaudadora del impuesto predial, ya que como veremos en el último capítulo de la investigación, tanto el poseedor como el propietario deben pagar el impuesto predial

Continuado con la Ley sobre el régimen de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal y, los articulados que nos interesan a la letra dicen:

*"art 1.- Cuando los diferentes departamentos, viviendas, casas o locales de un inmueble, construidos en forma vertical horizontal o mixta, susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquél o la vía pública, pertenecieran a distintos propietarios, cada uno de éstos tendrá un derecho singular y exclusivo de propiedad sobres su departamento, vivienda, casa o local y, además, un derecho de*

*copropiedad sobre los elementos y partes comunes del inmueble necesarios para su adecuación uso o disfrute.*

*Cada propietario podrá enajenar, hipotecar o gravar en cualquiera otra forma su departamento, vivienda, casa o local, sin necesidad de consentimiento de los demás condóminos. En la enajenación, gravamen o embargo de un departamento, vivienda, casa o local, se entenderán comprendidos invariablemente los derechos sobre los bienes comunes que le son anexos.*

*El derecho de copropiedad sobre los elementos comunes del inmueble, sólo será enajenable, gravable o embargable por terceros, conjuntamente con el departamento, vivienda, casa o local de propiedad exclusiva, respecto del cual se considere anexo inseparable. La copropiedad sobre los elementos comunes del inmueble no es susceptible de división.*

*art 2.- El régimen de propiedad en condominio de inmuebles puede originarse:*

*I.- Cuando los diferentes departamentos, viviendas, casas o locales de que conste un edificio o que hubieran sido construidos dentro de un inmueble con partes de uso común, pertenezcan a distintos dueños;*

*II.- Cuando diferentes departamentos, viviendas, casas o locales que se construyan dentro de un inmueble, pero contando éste con elementos comunes e indivisibles, cuya propiedad privada se reserve en los términos del artículo anterior, se destinen a la enajenación a personas distintas;*

*III.- Cuando el propietario o propietarios de un inmueble lo dividan en diferentes departamentos, viviendas, casas o locales, para enajenarlos a distintas personas, siempre que exista un elemento común, de propiedad privada indivisible.*

*art. 5 .- La escritura constitutiva del régimen de propiedad con condominio de inmuebles que reúna los requisitos de ley, deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad<sup>72</sup>*

De lo transcrito en líneas anteriores se desprende una figura jurídica que, en comparación con la historia del catastro y lo derechos reales es reciente; el régimen de propiedad en condominio. Este régimen viene a revolucionar o innovar la

72. H. Congreso de la Unión, Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, Promulgado por el C. Presidente Luis Echeverría Álvarez, Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal Edit. Sista, México 1998, pag 241,y 242.

forma que como deben de realizarse los censos analíticos del catastro y por ende complica la forma de administrar el impuesto predial, sin embargo, la vivienda se ha convertido se convierte y se convertirá en un elemento *sine cuanon* para vivir en sociedad.

El artículo 1 describe lo que es el régimen de propiedad mencionado; nos habla de elementos comunes para cada propietario. Consideramos que esos elementos comunes son también tomados en cuenta por el Código Financiero para obtener el importe del predial a pagar respecto del inmueble de que se trate, como observaremos en el quinto capítulo. Sin embargo, discrepamos de tal disertación, toda vez que los elementos comunes, independientemente de los acabados, imagen, calidad de la construcción y demás accesorios, pueden llegar a diferir de la capacidad económica del contribuyente local, es decir, el que se tomen en cuenta las áreas o elementos comunes del régimen de propiedad en condominio para el importe del predial, provoca que la ley recaudadora soslaye el factor económico del sujeto del impuesto mencionado.

Por lo que respecta al segundo y tercer artículo citados, estos no deben dejarse de lado al momento de registrar en el Catastro o, Registro Público de la Propiedad en su caso, las modificaciones que se efectúen en el inmueble a tratar, en atención a que habrá varios propietarios dentro de una superficie en común y subdividida en su interior, evitando con los asientos de las modificaciones errores gramaticales en la recaudación del impuesto predial.

El siguiente ordenamiento jurídico a tratar es el Código Financiero del Distrito Federal, empero, éste se tratará en el último capítulo de nuestra investigación, por tanto lo dejamos intocable.

Toca el turno a la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, en la que observamos algunos artículos de nuestro interés que despiertan el ejercicio de análisis, rezan:

*"art. 114.- La Administración Pública del Distrito Federal integrará el Sistema de Información Inmobiliaria, el cual estará*

*constituido por el Registro, el Catálogo e Inventario de lo inmuebles de su propiedad.*

*art1 115.- La Oficialía Mayor operará el Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal, que tendrá por objeto la integración de los datos de identificación física y antecedentes jurídicos, registrales y administrativos de los inmuebles propiedad del Distrito Federal, que por cualquier concepto utilicen, administren o tengan a su cuidado del Dependencias, Entidades, las instituciones públicas o privadas y los particulares.*

*La Oficialía dictará las normas y procedimientos para el funcionamiento e integración de este Sistema.*

*art. 118.- La administración Pública del Distrito Federal llevará un registro de los inmuebles del Distrito Federal que estará a cargo de la Oficialía, el cual se denominará Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.*

*art. 120.- La Oficialía inscribirá en el Registro:*

*I.- Los títulos y documentos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, afecte o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre los bienes inmuebles del Distrito Federal,*

*II.- Las concesiones y permisos administrativos temporales revocables sobre inmuebles de propiedad del Distrito Federal.*

*III.- Las resoluciones y sentencias que pronuncie el autoridad judicial relacionadas con inmuebles del Distrito Federal o de sus entidades.*

*IV.- Los convenios judiciales o de árbitros que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción I de esta artículo.*

*V.- Los decreto o acuerdos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes inmuebles y.*

*VI.- Los demás títulos que conforme a la ley deban ser registrados.*

*art.123.- La cancelación de los inscripciones del Registro procederá:*

*I.- Cuando el bien inscrito deje de formar parte del patrimonio del Distrito Federal.*

*II.- Por decisión judicial o administrativa que orden su cancelación;*

*III.- Cuando se destruya o desaparezca por completo el inmueble objeto de la inscripción y;*

*IV.- Cuando se declare la nulidad del título por cuya virtud se haya hecho la inscripción”73*

El primero de los artículos invocados tiene un relación estrecha y, regula en su conjunto la constitución, regulación y administración del Catastro de los inmuebles propiedad de la Administración del Gobierno del Distrito Federal, no obstante que habla de catálogo e inventario es esencialmente el mismo concepto proporcionado en apartados anteriores de lo que entendemos por catastro, luego entonces, la Administración Pública de nuestra Entidad Capital, integrará el Sistema de Información Inmobiliaria. Ya que estamos esgrimiendo de tal Sistema, éste lo ejecutará, como lo ordena el artículo 115, la Oficialía Mayor; básicamente es la codificación de los elementos jurídicos, físicos, administrativos etc. de cada propiedad perteneciente al Gobierno del Distrito Federal, dando como resultado la creación del llamado Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal. Es menester aclarar que, como lo veremos de manera concisa en el quinto capítulo, los inmuebles destinados a la administración pública se encuentran dentro de los exentos del pago del impuesto predial.

Por lo que respecta al artículo 120, en las fracciones transcritas establece tanto actos como hechos jurídicos susceptibles de inscripción en el Registro mencionado en el párrafo anterior; tales actos o hechos jurídicos abarcan todos y cada uno de los movimientos que realiza la Administración Pública del Distrito Federal, lo que representa tener un censo analítico completo y veraz del catastro al servicio de la Administración en comento. Empero, consideramos que el aparato burocrático que tiene y a tenido la multicitada administración dista mucho de ser poco eficiente en la actualización del censo analítico que nos ocupa;

73. H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Promulgada por el C. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de Leon, Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1996, Ley Del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Editorial Porrúa, México 1999, 18o Edición, pag.s 409. y 410.

tan sólo con formarnos en una ventanilla única de cualquier delegación política y ser atendido por el empleado basta para percatarnos de la falta de profesionalidad que, por lo regular se presenta, claro que no dudamos de que haya personal calificado dentro de la multicitada administración. Por lo que respecta al artículo 123, estimamos sencillos y eficaces los planteamientos ordenados para la cancelación de una inscripción. lo que dentro de los concepto del catastro transcritos no se contempla, es decir, en necesario mencionar cuando un inmueble dejar de ser objeto de inscripción en cualquier Institución Registral Inmobiliaria.

Nos remitiremos ahora a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que, al igual que los ordenamientos precedentes, tiene su importancia en esta investigación, observemos:

*\*art. 1.- La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto:*

*I.- Fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal.*

*II.- Determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación y;*

*III.- Establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano y;*

*IV.-...*

*art. 6.- La determinación de los usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, es inherente a la función social del derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero de artículo 27 Constitucional.*

*art 7.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:*

*I.-.....*

*II.-....*

*III.-....*

*IV.- Coeficiente de ocupación del suelo: la relación aritmética existente entre la superficie construida en planta baja y la superficie total del terreno;*

*V.- Coeficiente de utilización del suelo: la relación aritmética existente entre la superficie total construida en todos los niveles de la edificación y la superficie total del terreno.*

VI.- *Destinos: los fines públicos a los que se prevea dedicar determinados predios propiedad del Distrito Federal.*

VII.-....

VIII.-....

IX.-....

X.-

XI.- *Estructura urbana: conjunto de componente, tales como el suelo, la vialidad, el transporte , la vivienda, el equipamiento urbano, la infraestructura, el mobiliario urbano, la imagen urbana, el medio ambiente, entre otros, que actúan interrelacionados y que constituyen la Ciudad.*

XII.-....

art. 10.- *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tiene las siguientes atribuciones:*

I.- *Aplicar las modalidades y restricciones al dominio de propiedad previstas en esta ley y las demás disposiciones legales relativas:*

II.-....

III.-....

IV.- ....

V.-....

VI.-....

VII.-....

VIII.- *Formular los programas anuales de desarrollo urbano para cada ejercicio fiscal, así como su modificación;*

IX.-

X.- *Expedir el reglamento y los acuerdos en materia de esta Ley; así como los reglamentos de construcciones, de imagen urbana, de anuncios y de equipamiento urbano y de impacto urbano y ambiental, éstos últimos estarán supeditados en su aplicación a las disposiciones de este ordenamiento y de los programas y;*

XI.-

art 22. *En la aplicación de los programas se observarán las siguientes disposiciones:*

I.-....

II.-...

III.-....

IV.-.....

V.- *Si una construcción o instalación se destruye o requiere demolerse, el propietario o poseedor, en los términos del Código Civil, de conformidad con sus derechos adquiridos, la podrá*

volver a edificar hasta una superficie igual a la destruida o demolida, conservando el mismo uso y;

VI.-.....

art 29.- El ordenamiento territorial, comprende el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, con lo asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones, de imagen urbana, de equipamiento urbano, de impacto urbano y ambiental y de anuncios.

art 42.- Para lo efectos de esta ley se entiende por fusión la unión en un solo predio de dos o más terrenos colindantes.

art 43.- Para los efectos de esta ley se entiende por subdivisión la partición de un predio en dos o más terrenos, que no requieran el trazo de vías públicas.

art 45.- Procede la relotificación cuando los programas la determinen para llevar a cabo el mejoramiento, así como cuando lo acuerden y lo soliciten quienes intervengan en el sistema de actuación respectivo.

art 48.- Se consideran conjuntos una o varias construcciones edificadas en un terreno, con usos y destinos homogéneos o heterogéneos, en el que se constituye un régimen de copropiedad o de propiedad de condominio, sobre los diversos departamentos, casas, locales o superficies, de conformidad con la legislación aplicable; pueden ser habitacional, de servicios, industriales o mixtos.

art 60.- Quienes pretendan llevar a cabo una obra, instalación o aprovechamiento urbano, público o privado, deberán presentar previamente a la solicitud de las licencias o autorizaciones que correspondan en los términos de esta Ley y su reglamentación, el estudio de impacto urbano y ambiental, en los siguientes casos:

I.- Cuando se rebasen en forma significativa las capacidades de la infraestructura y los servicios públicos del área o zona donde se pretenda ejecutar;

II.- Cuando se ejecución genere afectaciones en otras áreas o zonas del Distrito Federal.

*III.- Cuando pueda afectarse negativamente el espacio urbano, a la imagen urbana y la paisaje natural; as como la estructura socioeconómica; y*

*IV.- Cuando signifique un riesgo para la vida o bienes de la comunidad o al patrimonio cultural, histórico, arqueológico o artístico."*<sup>74</sup>.

El artículo 1, a nuestro entender y, relación con el catastro e impuesto predial; proporciona las bases de los que debe ser la elaboración de un catastro moderno, es decir, considerar en la formación del censo analítico, la planeación urbana, los destinos, uso, reservar del suelo y la agrupación de los sectores que conforman a la población, realizamos tal argumentación si partimos que el catastro como figura jurídica únicamente se limita a registrar inmuebles y propietarios o poseedores de ellos, lo que deviene anacrónico en una ciudad como la nuestra.

Los artículo 6,7,29 y 60 desde el ángulo de la presente investigación, proporcionarían los conceptos y categorías por las que se podría iniciar el estudio para crear una Institución encargada de la administración del catastro que satisfaga las necesidades tan apremiantes que tiene esta gran urbe, por medio de la integración de los conceptos descritos en los artículos en cita, trayendo como consecuencia la creación de un nuevo concepto del catastro. Sin soslayar además, el Sistema Inmobiliario esgrimido en la Ley analizada en líneas inmediatas anteriores.

El artículo 10, se reduce a ubicar y, acorde al nuevo panorama político que impera en nuestra ciudad que, el Jefe de Gobierno es la máxima autoridad para aplicar las variantes situaciones que haya respecto al dominio de la propiedad en el Distrito Federal y, para efectos de la ley en estudio.

74. H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Promulgada por el C. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de Leon. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Edit, Sista., 3ra Edición, México 1999, pags. 137,141, 146,154,160 y 167.

Lo ordenado en el artículo 22, despierta el siguiente cuestionamiento dirigido a la administración de la recaudación del impuesto predial; El Código Financiero al regular el impuesto predial (*supra pag...*), no prevé ninguna situación con las construcciones demolidas sujetas a tal impuesto, independientemente que catalogamos de inexacto los métodos por los que se determina el controvertido impuesto; se denota ausencia en la coordinación de las Instituciones encargadas de la administración de la tenencia de la tierra. Es decir, ¿el sujeto pasivo del impuesto está en la obligación de seguir pagando el impuesto predial en las condiciones anteriores en las que estaba su predio o tiene que dar aviso a la Tesorería de tal demolición?, adelantándonos al último capítulo tan solo afirmaremos que el aviso en comento no lo estipula el Código Financiero. Estimamos que el legislador local debe subsanar la laguna jurídica existente entre las instituciones encomendadas para la recaudación del impuesto predial y los registro de la tenencia de la tierra actualizando las leyes hasta ahorita analizadas o, que el Gobierno de nuestra capital establezca convenios de coordinación adecuados.

Continuando con las deficiencias en la administración de la recaudación del impuesto predial; los artículo 42, 43 y 45 de la Ley de Desarrollo Urbano, para el Distrito Federal prescriben diversas situaciones respecto a los predios; fusiones, subdivisiones y relotificaciones de éstos, dándonos además, sus conceptos. Sin embargo, y sin desacreditar a nuestros legisladores locales, nuevamente nos topamos con otra laguna del capítulo destinado al impuesto predial, o sea, cuando se presenta cualquiera de las circunstancias físicas mencionadas, no se estipula en precepto legal alguno del multicitado Código, como se modificará el importe del predial a pagar. (*supra pag. 152.*)

Es importante hacer notar que en Diario Oficial de 18 de agosto de 1997; se publicaron el significado de diversos términos empleados en la Ley de Desarrollo Urbano. como son:

*"imagen Urbana: Resultado del conjunto de percepciones producidas por las características específicas, arquitectónicas,*

urbanísticas y socio-económicas de la localidad, más las originadas por los ocupantes de ese ámbito en el desarrollo de sus actividades habituales, en función de las pautas que los motivan. Tanto la forma y aspectos de la traza urbana, tipo de antigüedad de las construcciones, como las particularidades de barrios, calles, edificios o sectores históricos de una localidad, son algunos de los elementos que dan una visión general o parcialidad de sus características.

*Impacto Ambiental:* Alteraciones en el medio ambiente, en todo o en alguna de sus partes, a raíz de la acción del hombre. Este impacto puede ser reversible o irreversible, benéfico o adverso.

*Impacto Urbano:* Descripción sistemática, evaluación y medición de las alteraciones causadas por alguna obra pública o privada, que por su magnitud rebasen las capacidades de la infraestructura o de los servicios públicos del área o zona donde se pretenda realizar la obra que, afecte negativamente el ambiente natural o la estructura socioeconómica, signifique un riesgo para la vida o bienes de la comunidad o para el patrimonio cultural, histórico, arqueológico o artístico del Distrito Federal.

*Intensidad de Uso de Suelo:* Grado de ocupación de un predio, con base a las previsiones de un plan o programa, en relación a la superficie de terreno en metros cuadrados construidos y la superficie del terreno. Se expresa generalmente en una fracción decimal o en metro cuadrado por hectáreas. Se utiliza este concepto para normar y controlar el volumen de las construcciones en relación con la superficie de los predios, y con ello controlar en forma indirecta las densidades de población.

*Suelo:* Tierra, territorio superficial considerado en función de sus cualidades productivas, así como de sus posibilidades de uso, explotación o aprovechamiento: se le clasifica o distingue, según su ubicación como suelo urbano y suelo de conservación.

*Uso de Suelo:* Propósito que se le da a la ocupación o empleo de un terreno.

*Zonificación:* la del suelo urbano y de conservación en zonas, para asignar usos específicos en cada una de ellas, determinando las normas de ordenación correspondiente. 75.

Nos abocaremos en estas líneas al Reglamento de Construcciones del Distrito Federal que, denota interés en el presente apartado con el contenido de los siguientes preceptos:

*"art. 1.- Es de orden público e interés social el cumplimiento y observancia de las disposiciones de este Reglamento de sus normas*

*técnicas complementarias y de las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia del desarrollo urbano, planificación, seguridad, estabilidad e higiene, así como las limitaciones y modalidades que se impongan al uso de los terrenos y de las edificaciones de propiedad pública o privada, en los programas parciales y las declaraciones correspondiente*

*Las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio del Distrito Federal, se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de este Reglamento y demás disposiciones aplicables.*

*art. 2.- Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:*

- I.- Departamento, al Departamento del Distrito Federal*
- II.-*
- III.-*
- IV.-*

*art 3.- De conformidad con lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la aplicación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento corresponderá el Departamento, para lo cual tendrá las siguientes facultades:*

*I.- Fijar los requisitos técnicos a que deberán sujetarse las construcciones e instalaciones en predios y vías pública, a fin de que satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene, comodidad y bien aspecto;*

*II.- Fijar las restricciones a que deberán sujetarse las edificaciones y los elementos tales como fuentes, esculturas, arcos, columnas, monumentos y similares localizados en zonas de patrimonio artístico y cultural, de acuerdo con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.*

*III.- Establecer de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, los fines para los que se pueda autorizar el uso de los*

terrenos y determinar el tipo de construcciones que se puedan levantar en ellos, en los términos de los dispuesto por la Ley.

IV.-....

V.-...

VI.-...

VII.-....

VIII.-...

IX.-...

X.-...

XI.-...

XII.- Ordenar la suspensión temporal o la clausura de obras en ejecución o terminadas y la desocupación en los casos previstos por la Ley y este Reglamento.

XIII.- Ordenar y ejecutar demoliciones de edificaciones en los casos previstos por este Reglamento.

XIV.-...

XV.-...

XVI.-...

XVIII.-...

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

art. 6.- Vía Pública es todo espacio de uso común que por disposición del Departamento, se encuentre destinado al libre tránsito, de conformidad con las leyes y reglamentos de la materia, así como todo inmueble que de hecho se utilice para ese fin. Es característica propia de la vía pública el servir para la aereación, iluminación y asoleamiento de los edificios que la limiten, para dar acceso a los predios colindantes, o para alojar cualquier instalación de una obra pública o de un servicio público.

art 9.- El Departamento no estará obligado a expedir constancia de uso de suelo, alineamiento y número oficial, licencia de construcción, orden o autorización para la instalación de servicios público en predios con frente a vías publicas de hecho o aquellas que se presumen como tales, si dichas vías no son de las señaladas oficialmente con ese carácter en el plano oficial conforme al artículo 6 de este Reglamento.

art. 27.- El Departamento, previa solicitud, señalará para cada predio que tenga frente a la vía pública un solo número oficial, que corresponderá a la entrada del mismo.

art 29.- El alineamiento oficial es la traza sobre el terreno que limita el predio respectivo con la vía pública en uso o con la futura vía pública, determinada en los planos y proyectos debidamente aprobados. El alineamiento contendrá las afectaciones y las

*restricciones de carácter urbano que señale el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.*

*art. 31.- Las Delegaciones expedirán a solicitud del propietario o poseedor, constancia de alineamiento y número oficial que tendrá una vigencia de un año contado a partir del día siguiente de su expedición.*

*art. 33.- El Departamento tendrá la facultad de fijar las distintas zonas en la que, por razones de planificación urbana se divida el Distrito Federal y determinará el uso el que podrán destinarse los predios, así como el tipo, clase, altura e intensidad de las construcciones o de las instalaciones que puedan levantarse en ellos sin perjuicio de que se apliquen las demás restricciones establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano y sus Reglamentos.*

*art 63.- Los propietarios o poseedores están obligados a manifestar por escrito el Departamento la terminación de las obras ejecutadas en sus predios, en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la conclusión de las mismas, cubriendo las derechos que correspondan de conformidad con las disposiciones aplicables, utilizando las formas de "Manifestación de Terminación de Obra", y anotando en su caso el número y la fecha de la licencia respectiva.*

*art. 176.- El proyecto arquitectónico de una edificación deberá permitir una estructuración eficiente para resistir las acciones que puedan afectar la estructura, con especial atención a los efectos de sismos.*

*El proyecto arquitectónico de preferencia permitirá una estructuración regular que cumpla con las Normas Técnicas Complementarias del Diseño Sísmico.*

*Las edificaciones que no cumplan con dichos requisitos de regularidad se diseñarán para condiciones sísmicas severas, en la forma que se especifique en las Normas mencionadas.*

*art. 177.- Toda edificación deberá separarse de sus linderos con predios vecinos a una distancia cuando menos igual a la que se señala en e artículo 211 del Reglamento, el que regirá también las separaciones que deben dejarse en juntas de edificación entre cuerpos distintos de una misma edificación. Los espacios entre Edificaciones vecinas y las juntas de edificación deberán quedar libres de toda construcción..*

art. 233.- *Todo propietario o poseedor de un inmueble tiene obligación de denunciar ante el Departamento los daños de que tenga conocimiento que se presenten en dicho inmueble, como los que pueden ser debidos a efectos del sismo, viendo, explosión, incendio, hundimiento, peso propio de la edificación y de las cargas adicionales que obran sobre ellas, o a deterioro de los materiales e instalaciones.*

art. 238.- *Las modificaciones de Edificaciones existentes, que impliquen una alteración en su funcionamiento estructural serán objeto de un proyecto estructural que garantice que tanto la zona modificada como la estructura en su conjunto y su cimentación cumplen con los requisitos de seguridad de este Reglamento. El proyecto deberá incluir los apuntalamientos, rigidizaciones y demás precauciones que se necesitan durante la ejecución de las modificaciones.*

art. 298.- *Se entiende por yacimiento de materiales pétreos aquel depósito natural de arena, grava, tepetate, tezontle, arcilla, piedra o cualquier otro material derivado de las rocas que se susceptible de ser utilizado como material de construcción, como agregado para la fabricación de éstos o como elemento de ornamentación.*

art. 323.- *Cuando el Departamento tenga conocimiento de que una edificación, estructura, instalación o yacimiento pétreo presente algún peligro para las personas o los bienes, previo dictamen técnico, requerirá a su propietario o poseedor con la urgencia que el caso amerite, para que realice las reparaciones, obras o demoliciones necesarias, de conformidad con la Ley.*

*Cuando la demolición tenga que hacerse en forma parcial, ésta comprenderá también la parte que resulte afectada por la continuidad estructural.*

art. 347.- *El Departamento podrá revocar toda autorización, licencia o constancia cuando:*

I.- *Se haya emitido con base en informes o documentos falsos o erróneos, o emitidos con dolo o error;*

II.- *Se hayan expedido en contravención al texto expreso de alguna disposición de este Reglamento y,*

III.- *Se haya expedido por autoridad incompetente.*

*La revocación será pronunciada por la autoridad de la que haya emanado el acto o resolución de que se trate o, en su caso, por el superior jerárquico de dicha autoridad.*"76

El artículo 1, desde nuestro punto de vista, establece la naturaleza jurídica del Reglamento que nos ocupa, interesándonos concretamente el segundo párrafo, toda vez que determina todas las modalidades y acciones que se presentan respecto a la tenencia de la tierra, aportando por tanto y, al igual que la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, nuevos elementos y categorías que contribuyen a la figura jurídica y administrativa del catastro.

En cuanto al segundo precepto, lo consideramos porque en su fracción primera todavía contempla al Departamento del Distrito Federal, lo que es desatinado en virtud de su desaparición y la creación del Gobierno del Distrito Federal, con la modificación del artículo 122 Constitucional.

El precepto marcado con el número 3, estimamos que se adecua a las necesidades actuales de esta gran urbe, además de especificar de que manera operará el extinto Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal); imponiendo restricciones y requisitos en las construcciones e instalaciones en predios y vías públicas, así como en las edificaciones de carácter histórico. Tal regulación pensamos que viene a revolucionar la idea del catastro, en atención a que éste podría dejar de ser únicamente un censo para convertirse en una verdadera Institución reguladora de la tenencia de la tierra. Este articulado y, en lo tocante al impuesto predial, desgraciadamente nos impera la obligación de manifestar que; no existe ninguna coordinación interadministrativa en la que se consideren las restricciones impuestas por el propio Departamento y la recaudación del impuesto predial.

Los artículos 6,9,27,29 y 31; introducen un elemento nuevo que; hasta nuestro entender no ha sido considerado, por lo menos desde el punto de vista doctrinal, para la elaboración del catastro; nos referimos a la vía pública; todo inmueble debe tener entrada y salida para su acceso y, tal acceso tiene que dar con la llamada vía pública, siendo de uso común y destinada al libre tránsito. Representa en nuestros tiempos el principal indicador para ubicar un predio o finca, es por tanto atendible que se otorguen los número y alineamiento oficiales. Estos últimos despertando especial interés, porque los artículos 27,29 y 31

ordenan claramente que aquellos deben estar en los planos y proyectos aprobados; recordemos que una de las etapas del catastro fue la de apoyarse únicamente en la cartografía del territorio a censar, luego entonces, vemos como en el ordenamiento comentado se toma en cuenta tal cartografía, además, agregado el ingrediente de la "aprobación"; el cual se consigna en los reglamentos de Zonificación para el Distrito Federal.

Lléndonos al ámbito del impuesto predial, también reviste importancia tanto la vía pública, y el número y alineamiento oficiales, para efectos de ubicar con exactitud el predio o finca objeto de éste, evitando posibles irregularidades en la clasificación de los predios, clasificación que realizan los artículos transitorios del Código Financiero, artículos que por ciertos consideramos inconstitucionales, como lo esgrimiremos en su oportunidad.(supra pag. 187).

El artículo 33, tiene relación cercana con la clasificación de los inmuebles que realizan los mencionados artículos transitorios del Código Financiero. En efecto, tal artículo determina que el "Departamento" tendrá la facultad de fijar las zonas en la que se determinará el uso destinado a los predios, por razones de planificación, así como el "tipo, clase, altura e intensidad" de las construcciones; es decir, existe coordinación estrecha entre el Reglamento de Construcciones y el Código Financiero, en cuanto a las clasificaciones de bienes inmuebles, atendiendo a sus espacios propios, estructura, servicios básicos y demás características. Empero, como afirmamos en el párrafo anterior tal clasificación reparamos que es inconstitucional para los efectos de la determinación de pago del impuesto predial, como lo concluiremos al final de nuestra investigación.

En cuanto al artículo 63, creemos necesario el aviso que por escrito ordena a los propietarios o poseedores al terminar sus obras, esto con la finalidad de tener actualizado el catastro.

Los preceptos señalados con los número 176 y 177 del Reglamento de Construcciones, nos establecen las características generales de los inmuebles, para estar en condiciones de funcionalidad dependiendo de su destino. En

relación con el impuesto predial; el Código Financiero, tanto en el capítulo del impuesto predial como en sus artículos transitorios soslayan la funcionalidad del inmueble; o sea, su utilidad para ubicar el importe a pagar por el impuesto predial. Dejamos en claro que aunque no compartimos la clasificación hecha en el multicitado Código para determinar el importe del predial, tal clasificación se denota incompleta por tomar en cuenta sólo la estructura del inmueble, dejando a un lado la utilidad para lo que fue construido. (supra. pag. 160).

En lo tocante a los artículos 233 y 238, ordenan al propietario o poseedor obligación de denunciar al "Departamento", los daños que haya sufrido su predio debido a diversos siniestros naturales u ocasionados que, traigan como consecuencia un cambio en su estructura. El cambio de estructura implica una reclasificación del inmueble para efectos del impuesto predial y por tanto un importe distinto en el pago de éste; cuestiones que no contempla el Código Financiero. Podríamos esgrimir que al sufrir el inmueble un cambio radical se clasificaría automáticamente en otra clase, tipo y densidad de las que hablan los artículos transitorios del invocado Código, pero ¿que pasa en el periodo de reconstrucción o modificación del cambio estructural del inmueble, se pagará conforme a la estructura anterior en lo que se termina la modificación o se anticipará el nuevo importe del pago del predial basado en el proyecto de terminación del cambio de estructura del inmueble?. Insistimos, discrepamos en su totalidad con las clasificaciones que realiza el Código Financiero para determinar el pago del predial, independientemente de las deficiencias evidentes que localizamos con las reflexiones hechas en torno el presente Reglamento y demás ordenamientos en análisis. (supra pag 160).

Llegamos a los artículos 298 y 323 de nuestro Reglamento en estudio, el presente conceptualiza lo que es un yacimiento de materiales pétreos, siendo un deposito natural de arena, grava etc., asimismo el segundo de ellos nos estipula sobre los peligros que pudieren presentarse con ellos a fin de realizar las reparaciones necesarias para evitar desastres. Incluimos estos artículos en virtud de que trae al mundo jurídico la regulación de los recursos naturales

habidos en el subsuelo de un predio o finca y, como tal estimamos tomarse en cuenta dentro del catastro para efectos estadísticos y, en cuanto la impuesto predial creemos necesario que el beneficiario por la explotación del yacimiento está en aptitud económica de pagar dicho impuesto, por las ganancias que le genera su explotación. (supra pag 143.)

Aunado a los argumentos vertidos respecto al Código Financiero; los apartados referentes al predial no contemplan el pago de dicho impuesto en caso de poseer yacimientos pétreos, consideramos tal omisión debido a que no se clasifican los inmuebles por su utilidad sino por su estructura, por lo tanto, los titulares de éstos únicamente están obligados al pago de la licencia para su explotación.

Por último, el artículo 347 determina las hipótesis para revocar toda autorización, licencia o constancia; proponemos que se incluya como cuarta fracción; en caso de que el titular la autorización o permiso alguno no esté al corriente en el pago del impuesto predial, respecto del predio objeto de éstas, se le revoque tal autorización, permiso o licencia.

Estudiaremos el último ordenamiento de nuestro interés, siendo el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, desprendiéndose los siguientes articulados:

*"art 11.- Corresponde al titular de la Tesorería del Distrito Federal:*

*I.-....*

*II.-....*

*III.-...*

*IV.- Interpretar y aplicar en el orden administrativo, las leyes y demás disposiciones fiscales del Distrito Federal, sus reformas y adiciones, en coordinación con la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal,*

*V.-...*

*VI.-....*

*VII.- Realizar los estudios de mercado inmobiliario, a efecto de determinar los valores catastrales, así como de aquéllos orientados a definir y establecer la política tributaria, para*

*determinar tasas y tarifas impositivas en materia de contribuciones relacionadas con bienes inmuebles.*<sup>77</sup>

La Tesorería del Distrito Federal, perteneciente a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal; es la Autoridad recaudadora del impuesto predial, y para tal fin interpreta y aplica en su esfera administrativa las disposiciones fiscales para nuestra capital, estando dentro de ellas el Código Financiero. Es de hacer notar, que la Tesorería cuenta también con la información catastral necesaria para la clasificación de los inmuebles objeto del predial; por medio de la captura de datos en aparatos electrónicos y la elaboración de planos catastrales

**77 C. PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, reformado por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 6 de agosto de 1998. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal... Edti, Porrúa, México 1999, 18 Edición, pag.217y 218.**

## CAPITULO III. LA FACULTAD IMPOSITIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.

### 1.- Facultades legislativas en materia impositiva de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

#### a).- El Congreso de la Unión.

#### .Facultades Constitucionales en materia impositiva.

Arribamos a otro campo de estudio de nuestra investigación, siendo lo concerniente al ámbito impositivo en el Distrito Federal; elaboraremos un esbozo de las facultades de las autoridades que rigen el campo citado. Comenzaremos con el H. Congreso de la Unión y sus facultades en materia impositiva; citaremos los artículos constitucionales que lo dotan de la potestad aludida, invocando los artículos 73, fracciones VII, XXIX, y artículo 74 fracción IV, rezan:

*\*art. 73.- El Congreso tiene la facultad:*

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

*XXIX.- Para establecer contribuciones:*

- 1. Sobre el comercio exterior.*
- 2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 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.*
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.*
  - f) Explotación forestal, y*
  - g) Producción y consumo de cerveza.*

*Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria determine. Las legislaturas locales fijarán el*

*porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.*

*XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.*

*art 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."<sup>78</sup>*

Las facultades en materia impositiva las podemos clasificar en las otorgadas al Congreso de la Unión y, a la Cámara de Diputados de manera exclusiva. En cuanto a las primeras que son la fracciones invocadas del artículo 73 ;son apreciadas de interés general e imprescindible para el funcionamiento y existencia de nuestra República, que se traducen en el ejercicio de los ideales políticos, sociales y económicos de nuestra nación. Abundando en el tema, las facultades de establecer contribuciones en la áreas indicadas en la fracción XXIX del artículo citado son estratégicas para el buen funcionamiento de la administración del Estado. Sin embargo, es de hacer notar que éste no puede disponer libremente de los recursos que recaude, sino que debe hacerlo acorde con el presupuesto de egresos (gastos) debidamente aprobado por Cámara de Diputado anualmente. Tan solo recordemos que las contribuciones son aportaciones obligatorias que deben efectuar todos los habitantes de nuestro país.

Es de llamar la atención algunos de los rubros para establecer contribuciones; como el aguamiel y los productos de fermentación o, cerillos y fósforos; estimamos que siguen vigentes en nuestra Carta Magna únicamente por razones históricas, tomando en cuenta que ésta fue inspirada en las carencias sociales y económicas de la época Revolucionaria. Creemos dejando

un espacio a la duda, que los productos antes mencionados eran los de mayor producción y comercialización en aquella época y, por tal razón el constituyente consideró con justicia regularlos para efectos hacendarios.

En cuanto al artículo 74 constitucional, nos presenta una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y, de transcendencia en la vida económica, política y social de México; este precepto es básicamente el regulador de las aprobaciones y autorizaciones del gasto realizado por el Ejecutivo Federal y del Distrito Federal anualmente. Cabe mencionar lo que es y representa la Cuenta Pública y, para tal efecto citamos el siguiente concepto:

*"La cuenta pública es el documento a través del cual es presidente presente anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos."*<sup>79</sup>

#### **.Sus facultades de conformidad con el texto vigente del artículo 122 constitucional.**

De conformidad con el artículo 122 constitucional, el Congreso de la Unión tiene diversas facultades para con el Distrito Federal. Se hace necesario antes de esgrimir las atender el primer párrafo del mencionado artículo, que dice:

*"art. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno esté a cargo de los Poderes de la Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en términos de este artículo."*<sup>80</sup>

79. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Quinta edición, México 1992, pag. 784 y 785..

80. Op. Cit. 116.

Lo importante es dejar en claro que nos encontramos ante la presencia de los Poderes Federales y Locales con facultades soberanas en el Distrito Federal, a nuestro entender atiende a la residencia de los Poderes Federales en el Distrito Federal.

El artículo 122 constitucional, en líneas posteriores, determina que:

*"La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes disposiciones:*

*A. Corresponde al Congreso de la Unión:*

*I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a las Asamblea Legislativa.*

*II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

*III.- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal*

*IV.- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y.*

*V.- Las demás atribuciones que le señala esta constitución"<sup>81</sup>*

La primera fracción atiende al principio de distribución competencial ordenado por el artículo 124 constitucional; dicho principio plantea que las facultades que no están expresamente conferidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los de los Estados. Empero, cuando se trata del Distrito Federal, el principio competencial invocado toma otra tesitura; es decir que, las facultades no expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, se entienden reservadas al Congreso de la Unión.

81. CONGRESO CONSTITUYENTE, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 1999, 119ª edición, pag. 116.

La segunda fracción le otorga la potestad para expedir el Estatuto Orgánico del Distrito Federal. Para tal efecto debe sujetarse a los lineamientos que determina el propio artículo ( apartado C, base primera a quinta) que estructura a la Asamblea Legislativa; hablan respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal y, a la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo respectivamente. La tercera fracción está en concordancia con la fracción VIII del artículo 73 vigente; la facultad al Congreso para aprobar los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y la entidades de su sector público.

La cuarta fracción la interpretamos como un mecanismos de responsabilidad, seguridad y efectividad que se le da al Congreso en su actividad legislativa para con el Distrito Federal.

La quinta fracción simplemente nos remite a los demás preceptos de nuestra Constitución.

#### **.El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994. Es un ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 122, A, fracción II. Sin tener la naturaleza jurídica de una Constitución, regula todos y cada uno de los aspectos de la nueva estructura del gobierno del Distrito Federal que, nuestra constitución política no plantea.

Asimismo es un producto jurídico de la reforma política del Distrito Federal; iniciando ésta con la reforma a nuestra Constitución Política para suministrar el marco jurídico de un nueva organización política del Distrito, logrando con ello la creación del ordenamiento objeto de este punto.

De su contenido se desprende la difícil tarea que fue para el legislador ubicar y determinar los criterios que habrán de existir en las relaciones, por

cierto complejas, entre los Poderes Federales y los órganos locales del Distrito Federal.

En opinión del Diputado Fernando Lerdo de Tejada el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es:

*"El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no es una constitución local, pero tampoco se trata de una ley ordinaria ni de una ley orgánica, la importancia y la jerarquía de su ámbito material de validez hacen de este ordenamiento una ley única en su género"*<sup>82</sup>

Compartimos la opinión del citado legislador, en atención a que el Estatuto regula cuestiones de derecho político-administrativo como la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos del Distrito Federal. Inclusive, entre los órganos del propio Distrito; como son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y, los órganos encomendados a la función judicial; Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Por otro lado da los cimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, distinguiendo las atribuciones de los órganos centrales y desconcentrados de la administración en comento. Teniendo un capítulo especial para las Delegaciones

Es de hacer notar que el Estatuto también sienta las bases para la actividad democrática de la ciudad a través de los órganos electorales que, refleja el contenido social con que cuenta el Estatuto; es decir, el acceso para los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal en la formación del gobierno de nuestra ciudad capital.

<sup>82</sup>Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicación especial de la Asamblea de Representantes, agosto de 1994. pag 3.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se conforma de siete títulos, diecisiete capítulos (sumando los de cada título) y, seis secciones (sumando los de cada capítulo). Veamos:

**TITULO PRIMERO.**

Disposiciones Generales

**TITULO SEGUNDO.**

De los Derechos y Obligaciones de Carácter Público.

**CAPITULO I.** De los Derechos y Obligaciones de los Habitantes.

**CAPITULO II.** De los Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos.

**TITULO TERCERO.**

De las Atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal.

**CAPITULO I.** Del Congreso de la Unión.

**CAPITULO II.** De la Suprema Corte de Justicia.

**CAPITULO III.** Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**TITULO CUARTO.**

De las Bases de la Organización y Facultades de los Órganos Locales del Gobierno del Distrito Federal.

**CAPITULO I.** De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

**SECCIÓN I.** De las Facultades de la Asamblea.

**SECCION II.** De la Iniciativa y Formación de las Leyes.

**SECCION III.** De la Comisión de Gobierno.

**CAPITULO II.** Del Jefe de Gobierno.

**SECCION I.** De la Elección y Remoción.

**SECCION II.** De las Facultades y Obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**SECCION III.** De la Coordinación Metropolitana.

**CAPITULO III.** De los Organos Encargados de la Función Judicial.

**TITULO QUINTO.**

De las Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de Atribuciones entre sus Organos.

**CAPITULO I.** De la Organización de la Administración Pública.

**CAPITULO II.** De las Delegaciones.

**CAPITULO III.** De las Bases para la Distribución de Atribuciones entre Organos Centrales y Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

**TITULO SEXTO.**

De las Autoridades Locales y Partidos Políticos.

- CAPITULO I. Disposiciones Generales.
- CAPITULO II. De los Partidos Políticos.
- CAPITULO III. Del Instituto Electoral del Distrito Federal.
- CAPITULO IV. Del Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- CAPITULO V. De los medios de Impugnación en Materia Electoral Local y de los Delitos Electorales.

## TITULO SEPTIMO.

Del Régimen Patrimonial del Distrito Federal.

### CAPITULO UNICO.

Para los efectos de la investigación que nos ocupa consideramos pertinente hablar de algunos artículos que tienen relación directa con la materia impositiva, a saber:

*\*Art. 12.- La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:*

*XI.- La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales.*

*XII.- La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio.*

*Art. 18.- Son obligaciones de los habitantes cumplir con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los de este Estatuto así como 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;.....*

*Art. 23.- Son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal:*

- I.-*
- II.- Inscribirse en los padrones de contribuyentes del Distrito Federal.*

*Art.- 24.- Corresponde al Congreso de la Unión:*

- I.-...*

*II.- Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de ingresos del Distrito Federal; que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública: y..<sup>83</sup>*

Como podemos observar cada uno de los artículos transcritos tienen contacto directo con los diversos aspectos de la materia impositiva; de lo cual obtenemos las siguiente reflexiones:

1.- Los principios estratégicos de la política administrativa del Distrito Federal deben asegurar solidez fiscal, una equidad en las cargas tributarias y, la adecuada programación de su gasto público.

2.- El sujeto pasivo de la relación fiscal (habitante) debe contribuir al gasto público de la Federación y del Distrito Federal de manera proporcional y equitativa.

3.- El ciudadano del Distrito Federal debe inscribirse en el padrón de contribuyentes, y

4.- El Congreso de la Unión tiene la potestad para aprobar los montos de endeudamiento que se incluirán en la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

83. CONGRESO DE LA UNIÓN, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación 26 de junio de 1994, cuya última reforma fue el 4 de diciembre de 1997. Editorial Porrúa, 18ª edición, México 1999, pag 11 y 13.

**b).- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

**Facultades constitucionales vigentes.**

El cuerpo legislativo local de nuestra ciudad capital, objeto del presente apartado, tiene diversas facultades constitucionales a diferencia de su otrora, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que, jurídicamente desapareció en el año de 1996.

Su estructura paso a formar parte del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Y sus facultades constitucionales vigentes se ubican en el artículo 122 constitucional letra C, base primera, fracción V. Observemos:

*"artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes de la Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en términos de este artículo.*

*C. Del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:*

*BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:*

*V.- La Asamblea Legislativa en los términos del Estatuto de Gobierno , tendrá las siguientes facultades:*

*a). Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación:*

*b). Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.....*

*....La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.*

*Será 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.*

*c). Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.....*

*d). Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*

*e). Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.*

*f). Expedir las disposiciones que rijan la elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;*

*g). Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimiento administrativo;*

*h). Legislar en materia civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado, y registro público de la propiedad y de comercio;*

*i). Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la prevención social;*

*j). Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del distrito Federal;*

*K). Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;*

*l). Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario;*

*establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o de esta Constitución;*

*m). Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos:*

*n). Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal:*

*ñ). Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas la Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y*

*o). Las demás que se le confieran expresamente es esta Constitución."<sup>84</sup>*

La fracción V establece la expedición de su ley orgánica, la cual es un requisito facultad *sine quanon* para la vida interna de este cuerpo legislativo, claro ésta, remitiéndola al Jefe de Gobierno para su debida publicidad.

Los incisos *b* y *c* serán materia de análisis en el siguiente punto de la presente investigación.

El hecho de nombrar al que sustituya al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta; es un síntoma del avance en la vida legislativa y administrativa del Distrito Federal, toda vez que permite que los legisladores locales asuman la responsabilidad encomendada por su representados.

Legislar en materias; electorales, administración pública local y su procedimiento, planeación del desarrollo urbano, uso de suelo etc., civil, penal, servicios de transporte urbano, de limpia, turismo etc., además de diversas leyes orgánica; del Tribunal de lo Contencioso y Administrativo, de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito Federal. El legislar en tales materias es símbolo de fortalecimiento de este recién nacido cuerpo legislativo, tal afirmación responde a la situación de que nos encontramos ante la primera

legislatura. Sin embargo es de hacer notar que, en cuanto a la materia civil, nos deja observar la falta de interés que muestran nuestros legisladores, en virtud la imperiosa necesidad en la elaboración de un nuevo Código Civil para el Distrito Federal o, por lo menos, Reformar el vigente para ser aplicable a nuestra ciudad capital. Aunado a lo anterior, es menester que en algunas de las leyes de carácter administrativos tratadas en el segundo capítulo realizamos algunas observaciones en cuanto a lo anacrónico de éstas, las cuales es competencia evidente de la Asamblea actualizar, por ejemplo en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, todavía se aprecia la palabra "Departamento del Distrito Federal o, Regente"

Otra trascendente facultad es la de presentar iniciativas de leyes o decretos en ámbitos concernientes a la Capital, ante el Congreso de la Unión, tal aspecto ratifica la autonomía legislativa que se vive en el Distrito Federal.

Estimamos relevante citar los comentarios de Emilio O. Rabasa respecto a las facultades de la Asamblea Legislativa, veamos:

*"Antes denominada "Asamblea de Representantes" ahora con la reforma del 1996, "Asamblea Legislativa", y a sus miembros "diputados" (Base Primera) en lugar de "representantes", este órgano queda consolidado como un cuerpo legislativo para el Distrito Federal.*

*Por lo que se refiere a su estructura, anteriormente la Constitución establecía su integración con 40 representantes electos por votación mayoritaria y 26 por el principio de representación proporcional, ahora esto es materia del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.*

*Las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa se expandieron en relación con los de su predecesora con dos adicionales.*

- a) Para nombrar el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de falta absoluta de éste (Base Primera fracción V letra d; y*
- b) Para expedir disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal (letra f).*

*Subsisten además todas aquellas relacionadas con su propia ley orgánica, presupuesto anual, revisión de cuenta pública, así como la administración, hacienda pública y contaduría locales, justicia cívica, planeación del desarrollo, servicios públicos, materia civil, penal y derechos humanos, fomento económico,*

*expedición de leyes de los tribunales del fuero común y de lo contencioso administrativo, así como para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión".<sup>85</sup>*

Manifestamos nuestra conformidad con las afirmaciones realizadas por el maestro Rabasa. Por lo que, sin dejar lugar a dudas; las facultades de Constitucionales de la Asamblea se han ampliado y, en la medida de las necesidades jurídicas y legales de la nuestra gran ciudad, se ampliarán para cubrir las necesidades o rezagos del Distrito Federal.

### **Facultades Constitucionales vigentes en materia impositiva**

Llegamos al último punto de este apartado. Ahora nos toca hablar de las actuales facultades que la Asamblea Legislativa tiene en materia impositiva, observemos:

*"artículo 122.-.....*

*C. Del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:*

*BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:  
a).....*

*b). Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.....*

*....La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.*

*Será 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*

85. O. RABASA EMILIO, GLORIA CABALLERO, "Mexicano esta es tu Constitución", Editorial Porrúa, décimo primera edición, México 1997, Pag. 356 y 357.

*contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución*

*c). Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.....*

*e). Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.*

*o). Las demás que se le confieran expresamente es esta Constitución..*

Para los fines y alcances ilustrativos de este punto es importante citar el contenido del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional

*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 siguientes bases:*

*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:*

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

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de 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.*

Asimismo citamos el inciso a que, son de los que habla el párrafo transcrito, a saber:

*a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles*<sup>86</sup>

Comencemos con la disertaciones del artículo, en su parte conducente; el inciso b nos presenta la exégesis del examen, discusión y aprobación anual del presupuesto de egresos y ley de ingresos del Distrito Federal. Se desprende de su lectura que, la ley de ingresos se encuentra condicionada a la autorización previa del Congreso de la Unión respecto a los montos de endeudamiento en el financiamiento del presupuesto de egresos; la presente regulación a nuestro entender, deviene confusa y ambigua, en atención a que no se determinan los parámetros, aspectos o ámbitos que no debe soslayar el Congreso Federal para autorizar el monto de endeudamiento, por ejemplo; las necesidades del Distrito Federal; seguridad pública, drenaje, establecimientos escolares públicos, servicios de limpia etc..

Continuando con el mismo inciso; en su tercer párrafo nos topamos con prescripciones que corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la cuales consideramos deben estar en la "base segunda" del artículo 122, ya que es la que habla de las facultades de éste.

El último párrafo del inciso que nos ocupa merece especial atención, en virtud de que nos remite a lo preceptuado en el *segundo párrafo* del inciso c), fracción IV, del artículo 115 constitucional; para ser aplicables en la hacienda pública del Distrito Federal.

El *segundo párrafo* del inciso mencionado ordena atinadamente que las leyes federales no limitaran a los Estados en el ejercicios de las recaudaciones referentes a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación

etc., a excepción de los inmuebles de dominio público pertenecientes a la Federación, Estados o Municipios. No obstante que la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal se aprecia distinta a la de los Estados, por carecer la capital de municipios, en el artículo 122 constitucional se reconoce el carácter de impuestos locales todos los que tenga que ver con la propiedad inmobiliaria; trayendo como consecuencia la delimitación evidente de las contribuciones que, en su recaudación son exclusivas del Gobierno del Distrito Federal.

Volviendo a la fracción V del artículo 122, en su inciso c; La Asamblea Legislativa a través de su contaduría mayor de hacienda revisará la cuenta pública del año anterior, en base a los criterios consignados en la fracción IV del artículo 74 constitucional, ya analizados por nosotros en líneas precedentes.

El inciso e, nos dice que la Asamblea tiene la facultad de expedir toda disposición legal para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal; entre alguna de ellas mencionaremos el Código Financiero del Distrito Federal y, circulares respecto al presupuesto de egresos y la ley de ingresos, porque la elaboración de éstas es de exclusiva competencia del Jefe de Gobierno.

Por último nos abocamos al inciso que no puede faltar en cualquier listado prolijo de fracciones, no referimos la demás que le confieran, en este caso la Constitución. Empero, no encontramos alguna otra facultad en materia impositiva delegada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

## 2.- Facultades administrativas en materia impositiva de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

### a).- La Administración Pública Centralizada del Distrito Federal (consideraciones)

Es de consideración en nuestro trabajo de investigación, conocer cuales son las autoridades administrativas que tienen la potestad en materia impositiva, toda vez que nos permitirá ubicar con claridad quienes aplican la leyes e impuesto que en materia impositiva elabora la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada, en sus artículos 12 y 15 dispone:

*\*Art. 12.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será electo y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.*

*La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la Ley establezca. La prestación de éstos podrá concesionarse, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes.*

*Art 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación, y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias;*

- I.....*
- II.....*
- III.....*
- IV...*
- V.....*
- VI.....*
- VII...*
- VIII Secretaría de Finanzas;*
- IX...*
- X...*
- XI...87*

Efectivamente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será electo por sufragio popular libre, secreto y directo. En base a lo ordenado por nuestra Constitución.

La Administración Pública del Distrito Federal proporcionará los servicios que la ley designe, sin embargo, para ello requiere de la recaudación de los impuestos que la Asamblea Legislativa señale para cubrir el presupuesto de egresos.

Para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cumpla cabalmente con sus atribuciones requiere el auxilio de diversas dependencias; siendo únicamente de nuestro interés la Secretaría de Finanzas, por los siguientes argumentos.

El artículo 30 de la misma ley determina las atribuciones de la Secretaría de Finanzas:

*"Art. 30.- A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad"*<sup>88</sup>

El artículo despliega una detallada lista de atribuciones encomendadas a la Secretaría de Finanzas, importándonos a nuestro entender las fracciones IV, IX, XVIII y XX, los cuales rezan:

.....  
 IV.- *Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables.*

IX.- *Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales.*

XVIII.- *Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.*

*XX.- Expedir las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal.*<sup>89</sup>

De la fracciones invocadas obtenemos que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, es la encargada de recaudar, cobrar y administrar todos y cada uno de los impuestos y demás ingresos que le correspondan al Distrito Federal, entre ellos el impuesto predial, tal y como lo demostraremos en los capítulos subsiguientes. Además, elabora las reglas generales en materia de hacienda pública, que contendrá el Código Financiero del Distrito Federal. Por lo que es atendible que formule los proyectos de leyes y disposiciones fiscales de esta capital. En resumen, está encomendada de vigilar y asegurar que se cumplan y ejecuten las disposiciones fiscales, pesamos que por parte de las dependencias administrativas locales y los particulares.

Y hablado de dependencias administrativas locales; estimamos pertinente comentar acerca de la Tesorería del Distrito Federal. El reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 2 señala:

*"Art 2.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, contará con las siguientes dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados.*

.  
.  
.  
.Tesorería.  
.etc."<sup>90</sup>

A su vez el artículo 11 del mismo reglamento enumera las atribuciones del titular de la Tesorería del Distrito Federal, teniendo trascendencia para nosotros las fracciones II, III, IV, VII y VIII, rezan:

*"Art 11.- Corresponde al titular de la Tesorería  
II.-Coordinar el proyecto y cálculo de los ingresos del  
Distrito Federal y elaborar el presupuesto de ingresos, base*

89. IDEM, pag. 179.

90. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Edit. Porrúa, México 1999, pag.202.

*de la formulación del proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal, con la intervención de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.*

*III.-Participar en la formulación de los anteproyectos de iniciativas de leyes fiscales del Distrito Federal, sus reformas y adiciones, en coordinación con la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.*

*IV.- Interpretar y aplicar en el orden administrativo, las leyes y demás disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como las de carácter federal cuya aplicación esté encomendada al propio Distrito Federal.*

*VII. determinar tasas y tarifas impositivas en materia de contribuciones relacionadas con bienes inmuebles.*

*VIII.Llevar y mantener actualizados los padrones de contribuyentes."<sup>91</sup>*

Las atribuciones que se le encomiendan al titular de la Tesorería atienden a los planteamientos que formularemos en el último capítulo, que son importantes dejar sin duda desde este momento; las fracciones mencionadas tienen relación entre sí; porque nos hablan de las facultad que tienen el Tesorero local de hacer y calcular el proyecto de los ingresos del Distrito Federal, que es la base para la elaboración del proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal, esto nos permite observar que también tienen injerencia en la formulación de los anteproyectos de las iniciativas de leyes fiscales locales, coordinándose con el Procuraduría Fiscal; dentro de las leyes fiscales locales se localiza el Código Financiero para esta ciudad y; éste contiene la regulación del impuesto predial, luego entonces, al elaborar los anteproyectos de la leyes en cita, entre ella, el Código aludido, es perfectamente dable que realice los estudios de mercado inmobiliario, a fin de ubicar los valores catastrales, junto con el establecimiento de las políticas tributarias, para definir las tasas y tarifas impositivas referente a la contribuciones correspondientes a los bienes inmuebles, entre ellas el predial.

### 3.- Facultades jurisdiccionales en materia impositiva de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

#### a).-Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal. (consideraciones)

Arribamos al último punto del tercer capítulo, y nos abocaremos al estudio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. A brozo modo diremos que, este Tribunal Administrativo fue creado a través de una reforma efectuada al artículo 104, fracción I, de nuestra Constitución, entrando en vigencia en el mes de octubre de 1968.

La Ley del mencionado Tribunal fue promulgada el 28 de enero de 1971; su principal encomienda fue, y a la fecha es, resolver las controversias entre las autoridades administrativas y los particulares en el Distrito Federal.

Su actual fundamento Constitucional lo encontramos en el artículo 122, inciso C, base primera, fracción V, apartados g, y n, que a la letra dicen:

*"artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes de la Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en términos de este artículo.*

*C. Del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:*

*BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:*

*V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, Tendrá las siguientes facultades.*

*g). Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimiento administrativo;*

*n). Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal":92*

Del multicitado precepto constitucional logramos apreciar que la elaboración de la Ley Orgánica del Tribunal en cita la realiza la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal; conocida en el medio jurídico como Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que, además de establecer el organigrama del Tribunal, también contendrá; el procedimiento, los recursos contra las resoluciones emitidas, y los casos en que la jurisprudencia de la Sala Superior será obligatoria. Tal y como lo podemos apreciar de la lectura del artículo 9 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: veamos:

*“Art 9.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su ley orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior, podrán formarse Sala Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio.*

*Los Magistrados serán nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la ratificación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; durarán seis años en el ejercicio de su encargo, y al término de su nombramiento podrán ser ratificados; y si lo fueren sólo podrán ser privados de su puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En la ratificación de Magistrados al término del periodo para el que fueron nombrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.*

*La Ley orgánica respectiva establecerá los requisitos para ser Magistrado, el funcionamiento y competencia de las Salas, el procedimiento, los recursos, contra las resoluciones que éstas dicten y los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezca la Sala Superior, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”<sup>93</sup>*

Por lo tanto, el Tribunal Administrativo local se organizará como sigue:

1.- Dirimirá controversias entre particulares y la Administración Pública local.

2.- Se conformará de una Sala Superior y de Salas Ordinarias, en su caso de Auxiliares por acuerdo de la Sala Superior. Únicamente

recordaremos a nuestros lectores que la Sala es un órgano colegiado, que se integra de tres magistrados, dictando sus resolución a través de sesiones.

3.- A los Magistrados lo nombrará el Jefe de Gobierno con la ratificación de la Asamblea Legislativa; observamos que el artículo 9º, no determina de que forma se aprobará la ratificación al interior del cuerpo legislativo local; ya sea por unanimidad de votos o por mayoría.

4.- La Ley del Tribunal contendrá los lineamientos para ser magistrado, la forma de operar de las Salas, así como el procedimiento, recursos etc.

Estimamos a su vez pertinente, citar los artículos 1 y 33 de la Ley del Tribunal en comento, veamos:

*\*art. 1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar su fallos e independiente de las autoridades administrativas*

*art 33.- Serán partes en el procedimiento*

*I.- El actor;*

*II.- El demandado. Tendrá ese carácter:*

- a) El Jefe del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;*
- b). Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponde la resolución o el acto administrativo impugnado;*
- c). Las autoridades administrativas del distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;*
- d). El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.*

- e) *La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23, fracción IX, de esta ley y;*
- f) *Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.*

*III.- El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectado por las resoluciones del Tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante".<sup>94</sup>*

El artículo 1, confirma y reitera lo que establece el artículo 9 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es decir, la plena jurisdicción y autonomía del Tribunal en la elaboración de sus fallos, sin depender de las autoridades administrativas de nuestra capital. Tan sólo mencionaremos que a nuestros entender la jurisdicción la definimos como el ámbito, esfera o campo de acción de los actos de autoridad.

Por lo que respecta a las partes en el juicio; deducimos que el actor siempre será un particular, en virtud de que el articulado 33 distingue a las autoridades administrativas del Distrito Federal como demandados, así como a la persona física o moral que le favorezca la resolución emitida objeto del juicio de nulidad; y en cuanto a la figura del tercero perjudicado, éste también será un particular.

Explorando otras perspectiva al tema en comento; el Diccionario Jurídico Mexicano, elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo define de las siguiente forma:

94.H. ASAMBLEA DE LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, I LEGISLATURA, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995. Leyes y Códigos de México, Ley del mismo nombre, Edit. Porrúa, 18° edición, México 1999. pag. 577, 584 y 585

*"Es el órgano judicial al cual se le encomienda el conocimiento y resolución de todos los conflictos que surgen entre los habitantes y las autoridades administrativas del propio Distrito incluyendo las de carácter fiscal..."<sup>95</sup>*

Por lo pronto discrepamos con el concepto que nos precede, porque inicia comentando que el Contencioso Administrativo es un órgano judicial, lo cual es inexacto, toda vez que éste no pertenece al poder judicial, sino sólo es una Institución reguladora de la validez o invalidez de los actos de autoridades administrativas, con plena jurisdicción en el emisión de sus fallos.

Y en cuanto al resto del contenido de concepto lo estimamos atinado, en atención a que apela al objeto de su creación, mencionado en líneas anteriores.

A la luz de Lic. Rafael Martínez Morales, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuenta con las siguientes característica, a la letra dice:

*"El contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública por ser uno de los poderes de Estado, no tiene por que someter la solución de los conflictos derivados de su accionar la conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el Judicial. Por esta razón, se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menor autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.*

*Otro de los razonamientos centrales para justificar la existencia del contencioso administrativo es en el sentido de que la jurisdicción, en esta materia, implica valorar el interés público y algunas cuestiones metajurídicas que no podría apreciar convenientemente el poder judicial.*

*En cuanto a los alcances de sus decisiones se puede hablar de los tipos de contencioso administrativos siguientes:*

- a). Contencioso de plena jurisdicción o subjetivo.*
- b). Contencioso de anulación, de ilegalidad u objetivo.*
- c). Contencioso de represión.*
- ch). Contencioso de interpretación.*

*En el primero, el tribunal administrativo al revisar el acto impugnado, le indicará a la administración pública en qué sentido debe emitirse dicho acto.*

*En el segundo, el de nulidad, el órgano contencioso administrativo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido revisado.*

*En el contencioso de represión, se llegan a aplicar sanciones. En algunos países, se le destina a resolver cuestiones relacionadas con multas impuestas por infracciones en materia de tránsito de vehículos automotores<sup>96</sup>*

De la lectura que nos precede entendemos que, para el Tratadista Martínez Morales el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene como objeto dirimir controversias suscitadas entre las Instituciones o Dependencias del Poder Ejecutivo y los particulares, en atención a que el poder Judicial no los podría valorar de forma adecuada. En otro sentido, él nos plantea la posible invasión de poderes al someter todos y cada uno de las controversias mencionadas ante el poder Judicial, luego entonces, se hace necesario la creación de un órgano jurisdiccional con autonomía y jurisdicción propia.

Retomando los planteamientos de el Lic. Martínez Morales; estimamos impreciso que asevere como uno de los planteamientos "centrales" para la justificar la creación del tantas veces citado Tribunal de lo Contencioso; "cuestiones metajurídicas que no podría apreciar convenientemente el poder judicial"; consideramos que el campo de lo metajurídico es el objeto de estudio de la Filosofía del Derecho, entre otras cosas, lo que involucra conceptos y valores como; la equidad, el bien común etc., los cuales abarcan, a nuestro entender, todas la áreas del Derecho Atreviéndonos a esgrimir una conclusión sin ser profundos en el tema, nos permitimos argumentar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, viene a resolver problemáticas

96. MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Editorial Haría, Méxic, 1991, pag. 405, 406. .

burocráticas en la administración de justicia concernientes al Poder Ejecutivo local, en consideración de la gran cantidad de problemas diversos que padece nuestra gran capital.

En lo tocante a las formas de alcance de las resoluciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, creemos que el Tribunal local de la ciudad de México es de anulación; apoyándonos con tal apreciación en los artículos 81 y 82 de la Ley del Tribunal citado; veamos:

*\*art 81.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:*

*I.- Incompetencia de la autoridad*

*II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales*

*III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida y;*

*IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa manifiesta.*

*Art. 82.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia" 97*

Otro aspecto que es de importancia para los fines de esta investigación, es saber en que caso en concreto el Tribunal el competente para conocer, tal cuestionamiento nos lo satisface el artículo 23 de la Ley del Tribunal en comento, observemos:

*\*Art. 23.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer*

*I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales.*

*II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades.*

III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal.

IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V.- De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en lo plazos en que éstas lo determinen;

VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

VIII.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que se dicten;

IX.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones en trámite de la misma Sala;

X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente y;

XI.-De los demás que expresamente señalen éstas u otras leyes. "98

Las fracciones de importancia, en nuestro fines de investigación son: la I, III, IV, VIII, X y XI analicemos:

En la fracción primera se ordena que cualquier acto administrativo emitido por las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual genera agravio en las personas físicas o morales; podrá ser recurrido en juicio de nulidad ante el Tribunal Administrativo que nos ocupa. Si el ejercicio de las Autoridades competentes al recaudar el impuesto predial (Tesorería del Gobierno del Distrito Federal), llega a causar agravio en las personas físicas o morales por cualquier motivo, estas tienen la potestad de ir a hacer valer sus derechos violados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativos del Distrito Federal.

La fracción tercera, se establece de manera más concreta la hipótesis que se encuadraría para el caso del impuesto predial; el fijar cantidad líquida o, se den las bases para liquidar una obligación fiscal o, cualquier otro acto administrativo que determine la existencia de una obligación fiscal que, motive agravio en materia fiscal, de igual forma que la anterior el agraviado podrá solicitar la nulidad de tal acto, siempre y cuando demuestre que está formulado inmotivada e infundadamente.

En el supuesto de la fracción IV; si cualquier particular ingresa un escrito (promoción) ante las Autoridades Administrativas de esta ciudad y, transcurrido el término de treinta días naturales no obtiene contestación, salvo la situación que las leyes o reglamentos ordena otro término o la naturaleza del asunto necesite más tiempo, aquel tiene de derecho de demandar ante el Tribunal en comento la falta de contestación de su escrito.

En el caso de la fracción VIII; se proporciona al demandante el recurso de queja para dar a conocer ante el Tribunal de lo Contencioso el incumplimiento de las resoluciones que dictó, y con ello, después de haber requerido a la demandada la razón para no haber cumplido una determinación, compelerla a ejecutarla.

La fracción X otorga la potestad a la Hacienda Pública del Distrito Federal para demandar la nulidad de cualquier resolución fiscal que favorezca a las personas físicas o morales, en agravio de aquella.

Por último, la fracción XII, que no puede faltar al enlistar prolijas atribuciones o facultades de una Autoridad, es decir, los demás casos que expresamente le asigne la ley del Tribunal u otras leyes.

## CAPITULO IV. EL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL

### 1.- Antecedente.

#### a).- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, su devenir jurídico

Comenzaremos con el cuarto episodio de nuestra investigación. Para tal fin observaremos en este punto el devenir jurídico de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

La primera ley de Hacienda para el Distrito Federal fue expedida el 30 de agosto de 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de octubre del mismo año. Considero menester citar el siguiente fragmento de la exposición de motivos de esta Ley, toda vez que proyecta el sentir de las autoridades de la época, en que Don Emilio Portes Gil era presidente provisional de nuestra República. Veamos

*"Nadie podrá negar que la legislación fiscal actual del Distrito Federal es caduca e inadaptable en muchas ocasiones a la vida actual, debido a que las leyes que rigen la imposición de contribuciones y derechos, fueron para otra época, en las que el Distrito Federal no había alcanzado el desarrollo que actualmente tiene en sus diversos aspectos económicos y sociales; es por esto urgente la reforma fiscal, pero en la expedición de la nueva Ley de Hacienda nos hemos conformado, por lo pronto (ya que no podíamos llegar a la reforma fiscal de fondo, ni era conveniente abordar ésta en una ley dada en virtud de facultades extraordinarias), con la expedición de un código integral único, de disposiciones, que gobierne y defina de una manera clara y precisa los sistemas de tributación y de cobro existentes, las atribuciones de las autoridades fiscales y los sistemas de pena.*

*Es decir más que una ley de reforma fiscal, se trata de una codificación lógica e indispensable de las veintiocho leyes vigentes en este instante en materia fiscal para el Distrito; veintiocho leyes con las cuales ha tenido que trabajar el Departamento y que, por su complejidad multiplicidad y hasta oposición de articulado, en muchos casos constituye una verdadera maraña de disposiciones en materia fiscal, en la que forzosamente se enreda el público, con grave perjuicio para los intereses del contribuyente y del fisco".<sup>99</sup>*

99. EMILIO PORTES GIL. Presidente Provisional Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Ley de Hacienda del Distrito Federal, Talleres Gráficos de México, México 1929. Pag. 4.

Su codificación tuvo como objetivo lo siguiente:

1o. Condensar en un solo libro todas las disposiciones que en materia fiscal se han dado desde 1897 a la fecha.

2o. Eliminar de la codificación todas las contradicciones que existían entre las leyes municipales y las del gobierno, y las repeticiones en que incurrían.

3o. Eliminar también la sobreposición de impuestos que en algunos casos existía.

4o. Como consecuencia de la agrupación de todas las disposiciones en una sola, facilitar a los causantes la consulta de ellas.

5o. Eliminar una gran cantidad de instancias por consultas, inconformidad y contenciones entre los causantes y el fisco.

6o. Provocar una labor de cooperación entre esos mismos causantes y el Departamento del Distrito Federal.

7o. Hacer a las oficinas públicas más sencillo y eficiente el despacho de negocios que les están encomendados.

8o. Evitar que los causantes incurran en infracciones que muchas veces no son imputables a ellos sino a la deficiencia de la legislación."<sup>100</sup>

Esta ley fiscal pionera en su género para el Distrito Federal, representó un paso importante en la forma de legislar para nuestra entidad capital, ya que realmente intenta atender las inquietudes de la ciudadanía en su relación con el fisco local de la capital. Para el legislador de la época era imprescindible erradicar las contradicciones habidas entre las diferentes disposiciones fiscales y, con ello evitar el atraso en el desarrollo de la administración pública de la capital que, se observaba desde el año de 1897; en virtud de las leyes abrogadas, era lógico y necesario pensar en la creación de la ley en comento, como entre otras, si tomamos en cuenta los recientes acontecimientos con motivo de la Revolución Mexicana.

100. IDEM. pag 7 y 8.

No fue sino hasta en 1941, el 31 de diciembre para ser exactos, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. En esta Ley de Hacienda observamos una gama de temas y disposiciones de diversa naturaleza que ordenan el vivir jurídico-fiscal de la Ciudad de México de aquel tiempo. Destacando para los objetivos de la presente investigación que en su Título 2o, formado por doce capítulos se aboca exclusivamente a la propiedad raíz, rústica y urbana.

Por contenerlas en sus texto abrogo las siguientes leyes:

- 1.- La Ley de Hacienda del mismo Departamento, expedida en 30 de agosto 1929, publicada en el Diario Oficial el 24 de octubre siguiente y todas sus adiciones y reformas
- 2.- El Reglamento de la Junta Calificadora del Impuesto Predial, publicado en el Diario Oficial el 28 de agosto de 1935.
- 3.- La Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal, publicada en el D.O. el 31 de agosto de 1933.
- 4.- El Reglamento de la Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal publicado en el D.O. el 8 de febrero de 1934.
- 5.- La Ley de Derechos de Cooperación para Obras Públicas en el Distrito Federal, publicado en el D.O. el 16 de junio de 1936.
- 6.- El Reglamento sobre Fraccionamientos Urbanos para el Distrito Federal publicado en el D.O. el 9 de mayo de 1936
- 7.- La Ley de Impuesto sobre Compraventa de Alcoholes, publicada en el D.O. 12 de julio de 1941.
- 8.- La Ley sobre Servicio de Aguas Potables en el Distrito Federal, publicada en el D.O. el 31 de agosto de 1938.
- 9.- El Reglamento de la Ley sobre Servicios de Aguas Potables, publicado en el D.O. el 17 de agosto de 1940.
- 10.- La Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal, para el Departamento del Distrito Federal, del 18 febrero de 1929 y,

11.-La Ley del Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles del Distrito Federal, del 29 de abril de 1937."<sup>101</sup>

Arribamos al año de 1982, en este año se publica el 31 de diciembre, una nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Dicha Ley determina en su artículo primero transitorio, que entrará en vigor el 1 de enero de 1983. Asimismo en su segundo transitorio determina la derogación de la Ley de Hacienda del 31 de diciembre de 1941.

Esta nueva Ley al igual que su antecesora; pretendió para la entrante década de los ochentas satisfacer la necesidades que los capitalinos tenían. Se Constituía de lo siguientes:

*"Título 1o.- Disposiciones Generales.*

*Título 2o.- De los Impuestos. Capítulo I.- Del impuestos predial. Capítulo II.- Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles. Capítulo III.- Impuesto sobre espectáculos públicos. Capítulo IV.- Impuesto sobre Lotería, Rifas, Sorteos y Concursos.*

*Título 3o.- De las contribuciones de Mejoras.*

*Título 4o.- De los Derechos. Capítulo I.- Disposiciones Preliminares. Capítulo II.- De los Derechos por la Prestación de Servicios. Sección I. De los servicios de construcción y operación hidráulica. Sección II. De los servicios de expedición de licencias. Sección III. Del Registro Público de la Propiedad. Sección IV. Del Registro Civil. Sección V. Derechos sobre vehículos, Sección VI. De los servicios de alineamiento y señalamiento de números oficiales. Sección VII. De la regularización de predios. Sección VIII.- Museos. Sección IX. Concesiones de inmuebles. Capítulo III.- De los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público. Sección I. Estacionamiento de vehículos. Sección II. Uso y aprovechamiento de inmuebles. Sección III. Agua. Sección IV. De la red de alcantarillado."*  
102.

101. GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Diario Oficial de la Federación, Publicado el 31 de diciembre de 1941, Talleres Gráficos de México, pag 80.

102. GOBIERNO DE LA REPUBLICA, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, Edlt, Porrúa, México 1983, pag. 5.

## 2.- El Código Financiero del Distrito Federal.

### a).- Principales Reformas y Estructura Actual.

El Código Financiero del Distrito Federal fue una iniciativa de Ley que, en 1994 el Ejecutivo Federal somete a la consideración de la H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con apoyo el artículo 122, fracciones II, inciso e) y V, de la Constitución Política, en relación con el artículo 32 fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Así fue como el 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Código Financiero del Distrito Federal, entrando en vigor el 1 de enero de 1995.

La creación del Código Financiero traen como consecuencia la derogación de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1982, sus disposiciones reglamentarias, administrativas, resoluciones, consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos de carácter general que contravengan lo determinado por el Código invocado.

El Código Financiero sustenta como premisa esencial ordenar el proceso de programación, obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, su gasto público y la contabilidad de los fondos, valores y egresos, para lograr una sana obtención de la Cuenta Pública. Estimamos apremiable citar la exposición de motivos del citado ordenamiento, toda vez que plasma las necesidades de cambio que requiere nuestro Distrito Federal en su nueva diversidad política, veamos:

*"Por su digno conducto, el Ejecutivo Federal a mi cargo, somete a la consideración de esa H. Asamblea de Representantes la presente iniciativa de Código Financiero del Distrito Federal.*

*La ciudad de México, enfrenta una problemática compleja. Esto obliga buscar soluciones de fondo, planeadas y programadas, que se basen en un minucioso diagnóstico. Sólo así podrán ser adoptadas con la oportunidad y eficiencia necesarias, para poder responder a los legítimas demandas de la ciudadanía*

*Un cambio que en el marco de los nuevos criterios del desarrollo nacional, reconozca al Distrito Federal como una Entidad Federativa, y que, además, de sentido a la coordinación metropolitana.*

*Un cambio que reconozca, y acepte y refuerce el pluralismo político que hoy en día vive nuestra Ciudad; que amplíe, promueva y perfeccione el ejercicio del derechos ciudadanos, y que aliente la participación de los gobernados en las decisiones de gobierno.*

*Un cambio que fomente su economía, promueva el reordenamiento urbano e impulse la restauración del equilibrio ecológico.*

*Un cambio que busque permanentemente el bienestar de los habitantes de la Ciudad de México, con base en la democracia y el derecho.*

*Para ello es necesario un programa general de gobierno, que haga congruentes los grandes objetivos nacionales con los particulares de la Ciudad. Que señale metas específicas, a los responsables de su ejecución y se rija por un sistema de finanzas públicas equilibradas y bien administradas. El manejo honesto y responsable de los recursos con los que contribuyen los gobernados es propicio básico e inalterable en ésta y en todas las demás materias a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal.*

*Si bien se han tenido logros significativos en el fortalecimiento de la estructura financiera del Distrito Federal, es vital consolidar lo alcanzado a fin de hacer frente de manera eficiente a las demandas sociales.*

*La estructura jurídica del sistema financiero del Distrito Federal, que hoy proponemos a esa Soberanía, pretende consolidar lo obtenido en esta materia, es decir, finanzas públicas estables y en equilibrio, así como respeto a los principios de equidad y proporcionalidad, inherentes a esta materia.*

*Ante lo complejo de la materia se procuró reunir una serie de disposiciones legales actualmente consignadas en diversas leyes y reglamentos, tanto de carácter federal como local, en un solo cuerpo legal que de manera sistemática, congruente y homogénea, regule la actividad financiera del Distrito Federal en su conjunto.*

*Ese conjunto de normas legales que constituirían el Código Financiero del Distrito Federal, tiene como objeto regular el proceso de programación, obtención, administración y aplicación de los ingresos de la Entidad, su gasto público la contabilidad de los fondos, valores y egresos, necesaria para la integración de la Cuenta Pública.*

*De igual forma, normará las infracciones, delitos y sanciones en contra de la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como los medios de defensa que los gobernados podrán interponer cuando sientan que con un acto administrativo se han alterado de alguna manera sus derechos.*

*Se ha tenido especial cuidado en homologar las actuales normas de carácter federal, al ámbito local, de manera que aunque sea una norma financiera propia del Distrito Federal expedida por el Asamblea de Representantes del Distrito Federal con base en las facultades constitucionales que le otorga el artículo 122 de la Carta Magna, no rompa la necesaria unidad integral de acción, que en esta importante materia debe existir entre el Distrito Federal y la Federación.*

*Este Código Financiero que se somete a su consideración está compuesto de seis libros, diecinueve títulos ochenta capítulos, veintinueve secciones y quinientos cincuenta y cinco artículos, que más adelante se detallan.*

*La iniciativa se vio enriquecida con las propuestas técnicas, consideraciones sociales y aportación general de ideas de los partidos integrantes de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, reunidos en grupos de trabajo con servidores públicos del área hacendaria del Departamento del Distrito Federal.*

*El planteamiento que a través de esta iniciativa proponemos a esa H. Soberanía, demuestra el pluralismo político que hoy se vive en México y una nueva forma de estilo de gobierno.*

*Por último, manifiesto mi satisfacción por ser esta la primera vez que ante esa H. Soberanía, presentamos el ordenamiento que dará base y sustento legal a las contribuciones destinadas a satisfacer el gasto público del Distrito Federal.*

*Con la finalidad de que se conozca más en detalle el contenido y alcance de esta iniciativa, me permito hacer una reseña de los seis libros que componen el Código Financiero del Distrito Federal, destacando los aspectos más relevantes de cada uno de ellos.*

#### **TITULO PRELIMINAR.**

*Se propone un Capítulo Unico, cuyo contenido establece el carácter de orden público e interés general de las disposiciones del Código Financiero, para el efecto de que éstas sean cumplidas sin que exista la posibilidad de que haya un acuerdo para obviar su cumplimiento o condicionarlo, además de que se definen algunos conceptos de uso frecuente en el texto y se determina que la Secretaría de Finanzas en el Distrito Federal sea la que interprete las normas para efectos únicamente administrativos.*

## **LIBRO PRIMERO DE LOS INGRESOS.**

*En este libro se plantea regular el presupuesto de ingresos, base de la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Con esta medida se pretende establecer la responsabilidad que tienen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, de contribuir y cumplir con las metas de ingresos en base a las atribuciones que tienen asignadas.*

*Se propone establecer un sistema permanente de evaluación de ingresos y se determina cuáles son los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal que tienen el carácter de autoridades fiscales.*

*Por otro lado, se somete a su consideración que en caso de que los ingresos sean mayores a los estimados en al Ley de Ingresos, el Jefe del Distrito Federal pueda asignar dichos recursos económicos a los programas prioritarios. El Libro define cuáles son las contribuciones, quiénes son los obligados a su pago, la forma en que nacen, se pagan y se extinguen, se confirma el principio de confianza en el contribuyente, al regular el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y propone los casos en los que el Jefe del Distrito Federal podrá condonar o reducir los créditos fiscales.*

*El Libro Primero del Código Financiero que se somete a esa H. Soberanía, incorpora los ingresos tributarios que actualmente se establecen en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y regula los ingresos derivados de aprovechamientos, productos, recursos crediticios, de la coordinación fiscal y de otros conceptos.*

*En atención a las reformas hechas por el Congreso de la Unión al Código Penal, para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicadas en 10 de enero de 1994, en su artículo 37, estableció que la autoridad fiscal competente procederá a exigir el pago de la reparación del daño, derivado de la responsabilidad penal, a través del procedimiento administrativo de ejecución, se propone fijar un plazo de tres días para poner el monto de dicha reparación a disposición de la víctima u ofendido y, en caso de que así no ocurra, se le paguen intereses, para evitarle un mayor perjuicio.*

*En materia de administración tributaria se seguirá la política de ampliación de bases y actualización de los padrones de contribuyentes y se propone a esa H. Soberanía la revalidación del esquema de ajuste anual de cuotas, tarifas y demás cantidades, conforme al índice inflacionario. Se someterán a su consideración únicamente los ajustes de aquellas contribuciones que se llegaren a rezagar o que contribuyan eficazmente al logro de los objetivos de*

desarrollo económico urbano, de restauración ecológica y de bienestar familiar.

*En materia de tenencia de vehículos, se plantea un ajuste que propicie que las cuotas mantengan la progresividad observada hasta la fecha, en relación con el impuesto predial.*

*Por lo que hace a los derechos, esta iniciativa contempla que las cuotas reflejen el costo del servicio que se presta, en incluso en algunos casos, como lo es el derecho por el uso o aprovechamiento de agua residual o residual tratada, se propone una reducción significativa de las cuotas correspondientes, a fin de alentar el empleo de esta clase de liquido en algunas actividades específicas, en salvaguarda del agua potable.*

#### **LIBRO SEGUNDO DE LOS SERVICIOS DE TESORERIA.**

*En este libro se reúnen todas las disposiciones que regulan los mecanismos de recaudación, manejo, administración y custodia de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como de ejecución de los pagos y ministración de recursos financieros, los cuales configuran las funciones de la Tesorería del Distrito Federal.*

#### **LIBRO TERCERO. DE LA PROGRAMACION Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

*Se propone hacer una adecuación de las normas de carácter federal que actualmente consigna la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, a fin de sistematizar dentro del nuevo esquema financiero que se plantea con este Código. Destaca la participación de la ciudadanía en la programación de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Asamblea de Representantes y de los Consejos de Ciudadanos.*

*Se plantea que la formulación de actividades de la Administración Pública del Distrito Federal se ajuste a los lineamientos del Programa General de Desarrollo de la Ciudad, cuya vigencia no podrá exceder del período constitucional respectivo, y será el plan rector del Distrito Federal, al cual deberán sujetar tanto el programa operativo de la administración pública como los programas sectoriales, institucionales, especiales y delegacionales.*

*Se reafirma el principio de la autonomía presupuestal de la Asamblea de Representantes, el Tribunal Superior de Justicia y la Comisión de Derecho Humanos.*

*Se propone por primera vez e un ordenamiento financiero la obligación del Estado de asegurar, dentro del presupuesto, el pago*

*de daños causados a los gobernados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, acatando con ello las reformas que sobre la materia sufrieran el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y otros ordenamientos.*

*Como los subsidios y ayudas con cargo al presupuesto deben ser considerados también como gastos, en este Título se propone que únicamente el Jefe del Distrito Federal pueda autorizar los subsidios cuando se consideren de beneficio social para la consecución de los objetivos de los programas. Las entidades también podrán otorgar ayudas con las autorizaciones de su órgano de gobierno, siempre y cuando sean para beneficio social.*

*Se propone que el órgano de control del Distrito Federal sea el encargado de examinar, verificar y comprobar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto del egreso. Asimismo se plantea que la Secretaría de Finanzas realice la evaluación cualitativa del ejercicio del gasto.*

#### **LIBRO CUARTO DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.**

*En un Título Único se propone establecer un sistema de reglas en materia de contabilidad, a efecto de unificar criterios y sistematizar la Cuenta Pública, para el logro de una mejor vigilancia presupuestal.*

*De igual forma se propone que los órganos autónomos como as H. Asamblea de Representantes, el Tribunal Superior de Justicia y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, adopten los sistemas de contabilidad propuestos.*

#### **LIBRO QUINTO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES, RESPONSABILIDAD RESARCITORIAS Y DELITOS EN MATERIA DE HACIENDA PÚBLICA.**

*Se incorporan las infracciones y delitos fiscales establecidos actualmente en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y en el Código Fiscal de la Federación. Se destaca la incorporación de la figura de las responsabilidades resarcitorias, que podrán fincarse a los servidores públicos para lograr la indemnización del daño que ocasionarán a la Hacienda Pública del Distrito Federal.*

*En relación a las multas se propone una disminución sobre las que se han aplicado hasta la fecha tomando en consideración las variaciones en el índice de inflación y el cumplimiento observado*

*por los contribuyentes respecto de sus obligaciones fiscales en los últimos años.*

*A fin de lograr el debido cumplimiento de las normas tributarias y presupuestales se plantea establecer diversas infracciones y tipificar delitos que se pudieran cometer en relación con la aplicación de este Código; hecho medidas tienen como finalidad obtener la participación decidida de los contribuyentes y de los servidores públicos para que los primeros cumplan con sus obligaciones fiscales y los segundos adecuen su actuación a las normas correspondientes.*

#### **LIBRO SEXTO DE LOS PRECEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

*Este libro propone incluir las normas relativas al procedimiento administrativo, las formalidades y desahogo del mismo, así como establecer tres recursos; el de revocación, el de oposición el procedimiento administrativo de ejecución y el de oposición de tercero, para lograr la salvaguarda de los derechos de quienes se sientan afectados por los actos de las autoridades fiscales.*

#### **C.C. SECRETARIOS.**

*La iniciativa se somete a las consideración de esa H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, reafirma los principios de certeza y seguridad jurídica para el contribuyente y facilitará a los servidores públicos su aplicación al reunir en un solo cuerpo las disposiciones relativas a la obtención, administración y aplicación de recursos públicos y propiciar que los mismo se manejen con transparencia y responsabilidad.*

*En razón de lo expuesto y con fundamento en lo establecido en el artículo 122, fracciones II, inciso e) y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 32, fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, someto a esa H. Asamblea del Representantes la presente iniciativa del Código Financiero del Distrito Federal."103*

De la transcripción hecha sacamos las siguientes reflexiones:

La exposición de motivos enfatiza la necesidad del cambio para la Ciudad de México. En la investigación que nos ocupa estriba en sentar las

103. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ediciones Fiscales Isef, pag. 1 a 7.

bases legales a las contribuciones necesarias para satisfacer el gasto público de nuestra Capital. Esto forma parte de un cambio general y diversificado, en virtud de la multiplicidad de las fuerzas políticas que ahora son protagonistas en el desarrollo del Distrito Federal.

Como se menciona, el Código Financiero en su estructura inicial se compuso de seis libros, diecinueve títulos, ochenta capítulos, veintinueve secciones y quinientos cincuenta y cinco artículos. Observemos:

.Título Preliminar.

.Libro Primero. De los Ingresos.

.Libro Segundo. De los Servicios de la Tesorería.

.Libro Tercero. De la Programación y el Presupuesto de Egresos.

.Libro. Cuarto. Del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

.Libro. Quinto. De la Infracciones y Sanciones, Responsabilidades Resarcitorias y Delitos en materia de Hacienda Pública.

.Libro Sexto. De los Procedimientos Administrativos.

En el Título Preliminar principalmente se determina que la disposiciones del Código son en interés público e interés general, el que tenga tal naturaleza jurídica nos remite a la idea de obligatoriedad y acato a ellas sin la opción de eludir su cumplimiento.

El Libro Primero es uno de los más importante, en virtud de contener todas y cada una de las contribuciones necesarias para satisfacer el gasto público de nuestra gran urbe. El Libro conceptualiza las contribuciones, los sujetos pasivos obligados a su pago, la manera de ubicarlos como tales, la actualización de la contribución, su pago y su extinción. Y además, determina los casos en que le Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá condonar o reducir los créditos fiscales.

Otro dato transcendental es la revalidación y ajuste anual de las cuotas, tarifas y cantidades con apoyo en el índice inflacionario. Empero, los ajustes sólo conciernen a aquellas contribuciones que se rezaguen o coadyuven atinadamente a los fines del desarrollo económico de la capital. Queremos hacer un paréntesis y tratar de desentrañar lo que el espíritu del legislador plasmó al

hablar de "contribuciones que se rezaguen"; entendiéndolas como aquellas que en su tarifa o cuota ya no son proporcionables ni equitativas para el contribuyentes, sin embargo, queda a criterio dicho concepto.

Por lo que respecta lo esgrimido en cuanto al impuesto predial, lo analizamos en el último capítulo de la presente investigación.

Finalmente, en la exposición de motivos se afirma, que en el Libro objeto de análisis; las cuotas que se paguen por los derechos deben reflejar verdaderamente el servicio que se presta.

El Libro Segundo básicamente organiza la manera de recaudar, manejar, administrar y custodiar los fondos y valores que son propiedad o cuidado del Distrito Federal..

El Libro Tercero habla de la programación y presupuesto. Adecua los preceptos de fuero federal establecidos en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, con el objeto de insertarlas a la estructura financiera que establece el Código. Empero, a nuestro parecer la exposición de motivos es pobre al respecto, toda vez que no explica como se insertaron los artículos de la Ley Federal citada a la necesidades financieras del Distrito Federal.

Un avance legislativo, plausible al Código Financiero, es el hecho de insertar en este Libro la obligación que tiene el Estado de "asegurar", sin excederse del presupuesto el pago de daños generados a los gobernados por los servidores en el ejercicio de sus funciones, con ello obedeciendo además, al Código Civil para el Distrito Federal, así como la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos y demás compilaciones legislativas. Para terminar con este Libro, se determina que la Secretaria de Finanzas efectúe la evaluación cualitativa del ejercicio del gasto.

El Libro Cuarto nos explica el sistema de Contabilidad Gubernamental, es decir, propone una estructura en la contabilidad, con el fin de homogeneizar y normalizar la Cuenta Pública. Creemos menester recordar que la Cuenta Pública es un documento a través del cual, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presenta anualmente a consideración -en este caso- de la Asamblea Legislativa

del Distrito Federal, los resultados de la gestión financiera del Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de comprobar que los recursos gastados en los programas y la forma aprobada por el presupuesto de egresos.

Asimismo se implanta que la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, utilicen el sistema de contabilidad descrito en el párrafo anterior, sin embargo, no hay que soslayar que estos órganos son autónomos, y por su naturaleza no estarían en la obligación de hacerlo, a mayor abundamiento, la exposición de motivos presenta un vacío en los motivos del porque ellos deberían adoptar ese sistema de contabilidad.

El Libro Quinto cuyo título dice "De las Infracciones y Sanciones, Responsabilidades Resarcitorias y Delitos en Materia de Hacienda Pública", se inserta el articulado equivalente que se encontraba en la Ley de Hacienda del Distrito Federal y en el Código Fiscal de la Federación. Además, se establecen los alcances y resultados de la responsabilidad de los servidores públicos cuando éstos ocasionen daños a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Se observan modificaciones en la aplicación de las multas, en comparación de la abrogada Ley de Hacienda del Distrito Federal.

Asimismo se tipifican delitos que se cometan en agravio de la citada Hacienda Pública.

El Sexto y último Libro del Código Financiero del Distrito Federal, atiende al procedimiento administrativo, sus formalidades y desahogo de las pruebas respectivas. Así como la determinación de incorporar tres recursos: el de revocación, el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el de oposición de tercero.

## Principales Reformas

Esencialmente son las siguientes:

1.- Por decreto publicado en la Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1995, se modifican las tarifas del impuesto predial, de contribuciones de mejoras, del suministro de agua potable y las cuotas de los derechos, para los bimestres cuarto, quinto, y sexto de 1995. Es importante subrayar el que decreto de manera infundada e inmotivada establece la modificaciones, queremos pensar que atiende a los índices inflacionarios como lo argumenta la exposición de motivos al crear el Código, empero, no se incorporan al decreto ni se explican los índices inflacionarios.

2.- Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1995, Se adiciona el Capítulo VIII bis, denominado del Impuesto por la Prestación de Servicios de Hospedaje, ordenando la formación del padrón respectivo.

3.- Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1996. Este decreto el de vital importancia por el contenido de sus artículos primero y segundo transitorios que a la letra dicen:

*"ARTICULO PRIMERO.- Conforme a los artículos 122, Base Segunda, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y Séptimo Transitorio del Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, las menciones al Jefe del Distrito Federal en este Código, se entenderán referidas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a partir del 5 de diciembre de 1997.*

*ARTICULO SEGUNDO.- Conforme el Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, las menciones a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en este Código, se entenderán referidas a la Asamblea Legislativa, a partir del 17 de diciembre de 1997, de conformidad con el artículo Tercero Transitorio del Decreto de fecha 20 de octubre de 1993, por el que se reforman diversos*

*artículos constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.*<sup>104</sup>

De los artículos transitorios obtenemos que las facultades que el Jefe del Distrito Federal tenía en el Código Financiero al momento de su creación, ahora deben referirse al Jefe de Gobierno del Distrito Federal., a partir de la fecha mencionada.

En base al párrafo anterior y, por analogía se aplica a la Asamblea Legislativa en sustitución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

#### **Estructura Actual.**

La estructura vigente del Código Financiero del Distrito Federal es la siguiente:

#### **TITULO PRELIMINAR**

**CAPITULO UNICO** Disposiciones de carácter general.

#### **LIBRO PRIMERO DE LOS INGRESOS**

#### **TITULO I. DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS**

**CAPITULO I** Disposiciones generales.

**CAPITULO II** De la preparación y elaboración del presupuesto de ingresos.

**CAPITULO III** De la iniciativa de la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

**CAPITULO IV** De la ejecución de la Ley de ingresos del Distrito Federal.

**CAPITULO V** Del control y evaluación de los ingresos.

#### **TITULO II DE LOS ELEMENTOS GENERALES DE TRIBUTACIÓN**

**CAPITULO I.** Disposiciones generales

**CAPITULO II** Del nacimiento, determinación, garantía y extinción de los créditos fiscales

**CAPITULO III** De los derechos y obligaciones de los contribuyentes.

104. GOBIERNO DE LA REPUBLICA, Diario Oficial de la Federación, Publicado el 31 de diciembre de 1996. Talleres Gráficos de México, pag. 57.

**CAPITULO IV** De las facultades de las autoridades fiscales.

**CAPITULO V** Del procedimiento administrativo de ejecución.

**TITULO III.**

**DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.**

**CAPITULO I** Del impuesto Predial.

**CAPITULO II** Del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

**CAPITULO III** Del Impuesto sobre espectáculos públicos

**CAPITULO IV** Del Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.

**CAPITULO V** Del Impuesto sobre nóminas.

**CAPITULO VI** Del Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

**CAPITULO VII** Del Impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.

**CAPITULO VII BIS** Del Impuesto por la prestación de servicios de hospedaje

**CAPITULO VIII** De las contribuciones de mejoras

**CAPITULO IX** De los derechos por la prestación de servicios

**SECCION I** De los derechos por el suministro de agua

**SECCION II** De los servicios de prevención y control de la contaminación

ambiental.

**SECCION III** De los servicios de construcción y operación hidráulica

**SECCION IV** De los servicios de expedición de licencias.

**SECCION V** Del registro público de la propiedad o del comercio o del archivo general de notarias

**SECCION VI** Del registro civil.

**SECCION VII** De los derechos por servicios de control vehicular

**SECCION VIII** De los servicios de alineamiento y señalamiento de número oficial y de expedición de constancias de zonificación y de uso de inmuebles.

**SECCION IX** De los derechos sobre las concesiones de inmuebles.

**SECCION X** De los derechos por servicios de almacenaje.

**SECCION XI** De los derechos por servicio de publicaciones.

**SECCION XII** De las cuotas de recuperación por las prestación de servicios médicos

**SECCION XIII** De los derechos por servicios de demolición.

**SECCION XIV** De los derechos de registro de modificaciones al programa parcial de desarrollo urbano delegacional

**SECCION XV** De los derechos por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos

SECCION XVI De los derechos por el control de los servicios privados de seguridad

SECCION XVII De los derechos por la prestación de otros servicios

CAPITULO X De los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público

SECCION I De los derechos por el estacionamiento de vehículos.

SECCION II De los derechos por el uso o aprovechamiento de inmueble.

SECCION III Del derecho por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales

SECCION IV Derechos de descarga a la red de drenaje.

#### TITULO IV

##### DE LO INGRESOS NO TRIBUTARIOS.

CAPITULO I De los aprovechamientos

CAPITULO II De los productos

CAPITULO III De los recursos crediticios

CAPITULO IV De los ingresos derivados de la coordinación fiscal

CAPITULO V De los otros ingresos.

#### LIBRO SEGUNDO

##### DE LOS SERVICIOS DE TESORERIA

#### TITULO I

##### DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS

CAPITULO I Disposiciones generales

CAPITULO II De la recaudación

SECCION I De la recepción y concentración de fondos y valores.

SECCION II De la custodia y administración de fondos y valores

CAPITULO III De la custodia y administración de bienes embargados.

#### TITULO II

##### DE LA MINISTRACION DE FONDOS Y DE PAGOS

CAPITULO I De la ministración de fondos

CAPITULO II De los pagos en general

CAPITULO III Del pago de remuneraciones

CAPITULO IV Del pago por concepto de responsabilidad patrimonial.

CAPITULO V Del pago de obras, servicios y otros conceptos presupuestales

CAPITULO VI De los pagos por anticipo

CAPITULO VII Del pago de devoluciones  
CAPITULO VIII De los pagos por conceptos ajenos al presupuesto

TITULO III  
DE LA PRESCRIPCION

CAPITULO UNICO De la prescripción de los créditos a cargo del Distrito  
Federal

TITULO IV  
DE LAS GARANTÍAS A FAVOR DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL,  
DISTINTAS DE AQUELLAS DESTINADAS A GARANTIZAR CRÉDITOS  
FISCALES

CAPITULO I De las garantías del cumplimiento de obligaciones  
CAPITULO II De la calificación, aceptación, registro y guarda de las  
garantías  
CAPITULO III De la cancelación y devolución de las garantías  
CAPITULO IV De la efectividad y aplicación de las garantías

LIBRO TERCERO  
DE LA PROGRAMACION Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

TITULO I  
DE LA PROGRAMACION

CAPITULO I Del programa operativo de la administración pública del  
Distrito Federal  
CAPITULO II De los aspectos generales de los programas

TITULO II  
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

CAPITULO I Disposiciones Generales  
CAPITULO II De la preparación y elaboración del proyecto de presupuesto  
SECCION I De los anteproyectos de las dependencias y órganos  
desconcentrados  
SECCION II De los anteproyectos de las entidades.  
SECCION III De los proyectos de la asamblea, tribunal, comisión y  
consejeros de ciudadanos

CAPITULO III De la iniciativa de presupuesto de egresos.

TITULO III  
DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

**CAPITULO I Disposiciones generales**  
**CAPITULO II Del ejercicio del gasto público**

- SECCION I Del ejercicio presupuestal de las dependencias y órganos desconcentrados**
- SECCION II Del ejercicio presupuestal de las entidades**
- SECCION III Del ejercicio presupuestal de la asamblea, tribunal, comisión y consejos de ciudadanos**
- SECCION IV Del gasto público por servicios personales**

**CAPITULO III De los subsidios y ayudas con cargo al presupuesto de egresos**  
**CAPITULO IV De las adecuaciones programático-presupuestales**  
**CAPITULO V De la evaluación del gasto público**

**LIBRO CUARTO**  
**DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

**TITULO UNICO**  
**DE LA CONTABILIDAD**

**CAPITULO I Disposiciones generales**  
**CAPITULO II De la contabilidad de fondos y valores del Distrito Federal**  
**CAPITULO III De los catálogos de cuentas y de la contabilización de las operaciones**  
**CAPITULO IV De la información y la formulación de la cuenta pública del Distrito Federal**

**LIBRO QUINTO**  
**DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES, RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS Y DELITOS EN MATERIA DE HACIENDA PUBLICA**

**TITULO I**  
**DISPOSICIONES GENERALES**

**TITULO II**  
**DE LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS**

**TITULO III**  
**DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES FISCALES**

**CAPITULO I De las infracciones y sanciones relacionadas con los padrones de contribuyentes**  
**CAPITULO II De las infracciones y sanciones relacionadas con la presentación de declaraciones e informes en general**

- CAPITULO III** De las infracciones y sanciones relacionadas con el pago de contribuciones y aprovechamientos
- CAPITULO IV** De las infracciones y sanciones relacionadas con la contabilidad
- CAPITULO V** De las infracciones y sanciones relacionadas con usuarios de servicios, fedatarios y terceros
- CAPITULO VI** De las infracciones y sanciones relacionadas con las facultades de comprobación
- CAPITULO VII** Del destino de las sanciones fiscales.

#### **TITULO IV**

##### **DE LOS DELITOS**

- CAPITULO I** Disposiciones generales
- CAPITULO II** De los delitos cometidos por servidores públicos
- CAPITULO III** De la defraudación fiscal
- CAPITULO IV** De los delitos relacionados con inmuebles.
- CAPITULO V** De los delitos relacionados con el suministro de agua potable
- CAPITULO VI** De los delitos relacionados con los padrones de contribuyentes
- CAPITULO VII** De los delitos cometidos por depositarios e interventores

#### **LIBRO SEXTO**

##### **DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

#### **TITULO I**

##### **DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

#### **CAPITULO I** Consideraciones generales

#### **CAPITULO II** De las formalidades de los escritos

#### **CAPITULO III** De las notificaciones

#### **TITULO II**

##### **DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

#### **CAPITULO I** Disposiciones generales

#### **CAPITULO II** Del recurso de revocación

#### **CAPITULO III** Del recurso de oposición el procedimiento administrativo de ejecución

#### **CAPITULO IV** Del recurso de oposición de tercero

#### **CAPITULO V** De la impugnación de notificaciones

#### **CAPITULO VI** De la substanciación del procedimiento

#### **ARTICULOS TRANSITORIOS.\*105**

## CAPITULO V. EL IMPUESTO PREDIAL

### 1.- Concepto del Impuesto Predial

Arribamos al quinto y último capítulo de nuestra prolija investigación, en el que analizaremos los por menores del impuesto en estudio.

A criterio de nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, el impuesto predial es:

*"El gravamen que recae sobre la propiedad y posesión de los bienes inmuebles"*<sup>106</sup>

El concepto invocado es muy concreto por no decir pobre en contenido, en atención a que la palabra gravamen es general y atiende a diversas áreas del derecho. Por lo que consideramos citar otra definiciones.

La Universidad Nacional de Buenos Aires, apunta los siguientes planteamientos en torno al impuesto predial:

*"La contribución territorial ha sido, pues el recurso esencial reconocido a los Estados provinciales. Era también el más importante. De tal manera que la obligación nace de la sola existencia del inmueble dentro de la jurisdicción provincia. El deudor no es el inmueble, sino que lo es el propietario o poseedor según lo determine la ley".*<sup>107</sup>

Aunque el anterior razonamiento no nos proporciona el concepto que estamos investigando, nos muestra la importancia que tiene la contribución siendo que; el sujeto pasivo del impuesto es el propietario o poseedor y; con la existencia del inmueble nace la obligación de pagar tal contribución. Además, ubica sencillamente y sin dejar tela juicio. el concepto que nuestros hermanos sudamericanos tienen de lo que es un inmueble, obteniendo así, información de su punto de vista al respecto; sin embargo, es objeto de investigación diversa.

106. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Edit, Porrúa, México 1995, pag 1642.

107. UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES, Enciclopedia Orneba, Tomo XXVI, Edit Driskill S.A., Argentina 1981, pag 151 y 152.

Tocando otras áreas del mundo jurídico; encontramos en la Ley del Impuesto Predial para el Distrito Federal de 1932; en su artículo 39, lo que se transcribe:

*"artículo 39.- Se establece un impuesto sobre el valor de los bienes raíces ubicados en el Distrito Federal".108*

Las leyes esgrimidas en el capítulo precedente tenían relación con el predial, empero no encontramos definición alguna de éste como, en la ley del 32. Más lo importante, es que proporciona un concepto del impuesto predial; si bien es cierto que es escueto, no deja de ser un parámetro para entender lo que es el impuesto en comento, dejándonos observar que recae sobre el valor de los bienes raíces. Aunque no está vigente la ley 1932, en los apartados subsecuentes veremos que en la ley vigente también se toma el valor de los inmuebles para determinar el multicitado impuesto.

Continuando con el presente apartado; a la luz del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, el impuesto predial tiene los siguientes matices:

*"Los derechos sobre una propiedad inmueble incluyen normalmente también la facultad gubernamental de imponer un impuesto predial (también: impuesto territorial, contribución inmobiliaria, impuesto sobre bienes inmuebles o impuesto a la propiedad inmueble) a cambio de una protección o un beneficio que recibe el propietario.*

*Por otra parte, el impuesto predial representa un instrumento económico y financiero, adecuado para controlar tanto la rápida expansión urbana, industrial y comercial como (aunque muchas veces en forma limitada) las tendencias de inflación.*

*El impuesto ad-valorem es un gravamen sobre el bien mismo... Para determinar el impuesto ad-valorem es preciso efectuar la tasación o valuación del bien, objeto del impuesto".109*

108. ABELARDO L. RODRIGUEZ, PRESIDENTE SUSTITUTO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal, Talleres Gráficos de México, México 1934, pag 13

109. INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LA HACIENDA PUBLICA, Trimestre Fiscal, número 33, año 10, Impresora Moderna Galicia, México 1989, pag 79, 80 y 81.

Las líneas que nos anteceden, desde nuestra perspectiva enriquecen el tema a tratar, en atención a que nos da sinónimos del impuesto predial, y fija diversos objetivos en la administración pública local; al estudiar la forma en como se determinará.

Unicamente deseamos manifestar que no compartimos la forma y métodos para obtener el impuesto en cita.

Finalmente indicaremos lo que aseveran la Licda . Dolores Beatriz Chapoy B. y Gerardo Gil Valdivia, que dicen:

*“Tanto los treinta y un estados como el Distrito Federal establecen este impuesto, siguiendo una estructura que dista muchísimo de ser uniforme, ya que ni siquiera los conceptos básicos de sujeto, objeto y exenciones son similares en ellos. Algunas leyes son muy escuetas y otras enumeran todos los posibles casos en que un contribuyente puede verse situado” .110*

Estimamos la crítica que se realiza atinada; pese a que no estudiamos las leyes locales de otros Estados de la República al respecto, estimamos que los planteamientos vertidos se asemejarían si comparáramos las leyes que en materia de hacienda pública ha tenido el Distrito Federal.

## 2.- Regulación del impuesto predial en el Código Financiero del Distrito Federal.

La regulación del impuesto predial la encontramos en el contenido del Libro Primero, Título Tercero, Capítulo I, del Código Financiero del Distrito Federal, corresponde al impuesto predial, abarcando los artículos 148 al 155, veamos:

110 CHAPOY B. DOLORES BEATRIZ Y GERARDO GIL VALDIVIA, Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Fiscal, Edít UNAM, México 1981, pag 66.

En el artículo 148, primer párrafo, se establece quien es el sujeto del impuesto predial, describiéndolo de la siguiente manera:

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

*Los propietarios de los bienes a que se refiere el párrafo anterior y, en su caso, los poseedores, deberán determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aun en el case de que se encuentren exentos del pago del impuesto predial.*

*Las declaraciones a que se refiere el párrafo anterior, se presentará en los formatos oficiales aprobados ante las oficinas autorizadas durante los dos primeros meses de cada año, así como en los supuestos y plazos a que se refieren los artículos 149 fracción II y 154 de este Código..*

*En el caso de los inmuebles que hayan sido declarados exentos del impuesto predial, conforme a los dispuesto en el artículo 155 de este Código, se debe acompañar a la declaración del impuesto, la resolución emitida por la autoridad competente, en la que se haya declarado expresamente que el bien de que se trate se encuentra exento.*

*Es obligación de los contribuyentes calcular el impuesto predial a su cargo.*

*Cuando en los término de este Código haya enajenación, el adquirente se considerará propietario para los efectos de este impuesto.*

*Los datos catastrales, cualesquiera que éstos sean, sólo, producirán efectos fiscales y catastrales."<sup>111</sup>*

El artículo en comento inicia estableciendo quienes son los sujetos del impuesto predial; las personas físicas o morales propietarios del suelo y de éste y de las construcciones adheridas a él, para los efectos del presente impuesto, si un tercero tiene derecho sobre la construcción; es independiente al propietario

del suelo. También son sujetos al pago del predial los poseedores de los inmuebles, siempre y cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad este controvertido. Para meros fines ilustrativos invocamos los artículos del Código Civil para el Distrito Federal referentes a los conceptos de propiedad y posesión:

*“art. 790.- Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él.*

*art. 830.- El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.*

*art. 831.- La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”<sup>112</sup>*

Continuando con el artículo 148, ordena a los propietarios o poseedores ha determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles. Interesante mención del artículo al ordenar tal obligación inclusive en los casos de que el inmueble se encuentre exento del pago del impuesto predial, luego entonces, es obligación de los contribuyentes calcular el impuesto predial a su cargo. Desde luego el mencionado artículo, en su último párrafo, comenta que lo datos catastrales, sólo producirán efectos fiscales o catastrales.

Es menester mencionar que el Libro Primero, Título Tercero, Capítulo I, no nos proporciona el concepto del impuesto predial, situación que en esta investigación subsanamos en el primer apartado de este capítulo.

El artículo 149 del ordenamiento Fiscal para el Distrito Federal, que invocaremos en el apartado siguiente (supra pags 175 a 178), determina que la base del impuesto predial, será el valor catastral determinado por los contribuyentes; en sus dos fracciones señala lo siguiente; la primera fracción tiene como hipótesis para determinar el valor catastral del inmueble, la realización de un avalúo directo practicado por persona autorizada.

112. Congreso de la Unión. Código Civil para el Distrito Federal. Edit. Porrúa, México 1999, pag 69,70,71.

También tiene como premisa la opción de determinar el valor catastral aplicando los valores unitarios a que hace referencia el artículos 151.(supra pag 145)

Además, la primera fracción de este artículo, señala que las autoridades proporcionaran en un formato oficial una propuesta de determinación de valor catastral y el correspondiente pago del impuesto predial.

La segunda fracción del artículo 149, prevé la forma de pago del impuesto en comento, si existiera la transmisión del uso o goce temporal de un inmueble y, para los efectos de la aplicación del pago del impuesto en base a tal circunstancia, el contribuyente debe adjuntar a su declaración de valor los contratos vigentes a la fecha de presentación de la misma.

No profundizamos más en el estudio del artículo citado, ya que serán objeto del siguiente punto a tratar.

El artículo 150 del Código Financiero a la letra dice:

*“art 150.- Cuando los contribuyentes omitan declarar el valor catastral de sus inmuebles, la autoridad fiscal procederá a determinarlo a fin de realizar el cobro del impuesto correspondiente, pudiendo optar por cualquiera de los procedimientos señalados en las fracciones anteriores o a través de la estimación que al efecto practique la propia autoridad, en los términos del artículos 75 de este Código”.113.*

El presente ordena la forma de proceder de la autoridad fiscal, cuando los contribuyentes omitan declarar el valor catastral de sus inmuebles. La autoridad realizara la determinación del valor catastral con la potestad de optar por cualquiera de los procedimientos señalados en el artículo anterior. Cabe mencionar que tal determinación la realizará la autoridad fiscal de manera discrecional, aunque no lo mencione la ley en cita, debe ser apegada a las garantías de legalidad y exacta aplicación de la ley que estipulan los artículos 14 y 16 Constitucionales

El artículo 151 del Código en cita señala que

*"art 151.- Para los efectos de lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la fracción I del artículo 149 de este Código, la Asamblea emitirá la relación de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él instalaciones especiales de tipo común, que servirán de base a los contribuyentes para determinar el valor catastral de sus inmuebles y el impuesto predial a su cargo.*

*Dichos valores unitarios atenderán a circunstancias tales como los precios de mercado del suelo o de las construcciones en el Distrito Federal, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor y tipo corredor de valor.*

*La Asamblea podrá modificar la configuración y número de los colonias catastrales.*

*Tratándose de inmuebles cuya región, manzana y valores unitarios de suelo no se encuentren contenidos en la relación respectiva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los contribuyentes podrán considerar como valor del metro cuadrado del suelo, el que les proponga la autoridad, previa solicitud que al efecto formulen o el que determinen a través de la práctica de avalúo conforme a la opción prevista en el artículo 149 de este Código.*

*Las autoridades fiscales formularán las propuestas de determinación de valor a que se refiere el párrafo anterior, atendiendo a los valores fijados en la zona de que se trate y de acuerdo a las definiciones que respecto da las colonias catastrales se establecen en las relaciones de Valores Unitarios del Suelo, de las Construcciones y de las Instalaciones Especiales contenidas en este Código.<sup>114.</sup>"*

Del artículo en cita obtenemos que; la Asamblea Legislativa emitirá la lista de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él e instalaciones especiales. Los valores unitarios atenderán los precios del mercado del suelo y de las construcciones, así como a las características comunes de los inmuebles que se localicen en la variadas zonas del mismo. Teniendo la potestad la Asamblea de modificarlos la configuración y el número de colonias catastrales,

sin embargo; advertimos que no se observa que parámetros o reglas de tomar en cuenta la Asamblea para realizar dicha modificación, por tanto, consideramos pobre el contenido del artículo en estudio al respecto.

Por otro lado, si no un inmueble no está clasificado conforme lo determina el Código, el contribuyente puede optar el valor del metro cuadrado que le proponga la Autoridad o, la formulación de avalúo a que se refiere el artículo 149. Para lo fines de nuestro trabajo deseamos señalar que no se menciona la capacidad económica del contribuyente como otra opción, lo cual dejaremos para las conclusiones.

Toca el turno al artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal, del cual citaremos únicamente la IV, toda vez que la fracción I, II y III, son objeto de estudio del siguiente apartado. A la letra ordena:

*Art. 152.-.....*

*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 agrícolas, 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 del 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."<sup>115</sup>*

El artículo 152, nos deja observar que los inmuebles destinados a usos agrícola, forestal, pecuario, de pastoreo controlado, situados en zonas primarias determinadas para la protección y conservación ecológica, gozarán de un descuento equivalente al 80% en el impuesto a pagar. Así como lo que se ubiquen en zonas afectadas por intensidades de uso a través de Programas Parciales de Desarrollo Urbano Delegacional, en atención a la proporción de las

construcciones cuya edificación se autorice, resultando ésta inferior a un 10% de la superficie total del terreno, tendrán un 50% de reducción del impuesto a pagar.

Pasemos ahora al artículo 153, dice:

*"art 153.- El pago del impuesto predial deberá hacerse en forma bimestral, durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, mediante declaración ante las oficinas autorizadas.*

*Quando los contribuyentes cumplan con la obligación de pagar el impuesto predial en forma anticipada, tendrá derecho a una reducción, en los términos siguientes:*

*I.- Del 8%, cuando se efectúe el pago de los seis bimestres, el último día del mes de enero del año que se cubra;*

*II.- Del 6%, cuando se efectúe el pago de los seis bimestres, el último día del mes de febrero del año que se cubra, y*

*III.- Del 1%, cuando se efectúe el pago del impuesto predial durante el primer mes de cada bimestre. Este porcentaje de reducción también se otorgará por los bimestres que se paguen por anticipado."116.*

Nos esgrime los meses en los se hará el pago bimestral del impuesto predial, señalando a febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, siendo tal pago por medio de declaración ante la oficina exactora. Este artículo, al igual que el anterior, otorga un derecho de otra índole en el pago del predial, en efecto, si el pago del impuesto en comento se efectúa anualmente el último de enero del año respectivo únicamente habrá un descuento del 8% y del 6% si se paga el último de febrero, aunque lo descuentos no son significativos, son reducciones que pueden aprovechar los contribuyentes. Y a propósito, el artículo es omiso al soslayar los días laborables en la oficinas recaudadoras, por lo que; si el último día de enero no es laborable, se merma el derecho del sujeto pasivo para pagar hasta el último del mes mencionado, de igual forma para el mes de febrero, así como para el caso de la tercera fracción, es decir, si el primer día del primer de cada bimestre no es hábil el contribuyente también ve cercenado el derecho a la reducción. Además, queremos manifestar que este artículo

en lo referente a las reducciones, año con año es modificado discrecionalmente, como ejemplo; invocaremos el segundo párrafo éste, contenido en el Código Financiero vigente para el año de 1998, que a la letra dice:

*"Cuando los contribuyentes cumplan con la obligación de pagar el impuesto predial en forma anual durante el primer bimestre, por bimestres anticipados o en el mes inmediato anterior a aquél en que están obligados de acuerdo al párrafo primero de este artículo, tendrán derecho a una reducción equivalente al porcentaje que anualmente se determine para tal efecto y para cada caso, en la Ley de Ingresos del Distrito Federal."*<sup>117</sup>.

El artículo 154, nos explica:

*"Cuando el valor catastral declarado se modifique por cualquier causa se declarará el nuevo valor, junto con el pago del impuesto predial, que corresponda al mismo, a partir del bimestre siguiente a aquél en que ocurra la modificación.*

*En el supuesto de que el contribuyente hubiere optado por pagar el impuesto predial en forma anticipada, con base en el valor catastral vigente al momento del pago, de acuerdo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo, en el momento de pagar el impuesto predial conforme al nuevo valor, podrá deducir el impuesto predial efectivamente pagado por anticipado, más la reducción del porcentaje correspondiente al pago anticipado que hubiera realizado.*

*La autoridad fiscal otorgará la contribuyente las facilidades necesarias para la presentación de la declaración a que se refiere el párrafo anterior.*

*En el caso de fraccionamientos de inmuebles, el impuesto se causará por cada fracción que resulte, a partir del bimestre siguiente a aquél en que se autorice su constitución.*

*Tratándose de subdivisión o fusión de inmuebles, el impuesto se causará a partir del bimestre siguiente a aquél en se autorice la subdivisión o fusión."*<sup>118</sup>.

Cuando el valor catastral no importando la causa, se tiene que declarar uno nuevo al tiempo del pago del impuesto predial que corresponda al mismo,

117. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Código Financiero del Distrito Federal, Edit. ISEF. México 1998, pag 74.

118. IDEM.

se aplicará el nuevo valor a partir del bimestre siguiente aquel en que ocurra la modificación. Si el contribuyente optó por el pago de forma anticipada, tomando como base el valor catastral vigente al momento de la declaración del predial, cuando verifique el pago conforme al nuevo valor, tendrá el derecho de deducir el impuesto predial ya pagado por anticipado, más la reducción del porcentaje correspondiente. Para el cumplimiento de lo anteriormente expuesto, las autoridades fiscales proporcionarán al contribuyente la asesoría necesaria para la presentación de la declaración a que nos acabamos de referir. Asimismo, el artículo que estamos ocupando, menciona que en los fraccionamientos de inmuebles, el impuesto se causará por cada fracción de éste, realizándose desde el bimestre siguiente inmediato a aquel en que se autorice su constitución. Por otro lado y, estando frente a una subdivisión o fusión de inmuebles, el impuesto se causará a partir del bimestre siguiente a aquel en que se autorice la subdivisión o fusión.

Por último, el artículo 155, determina categóricamente cuales son los inmuebles por lo que no se pagará impuesto predial, son los siguientes:

- I.- Los de propiedad del Distrito Federal*
- II.- Los del dominio público de la Federación, incluyendo los de organismos descentralizados en los términos de la fracción VI del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales.*
- III.- Las pistas y predios accesorios, andenes, torres de control de los aeropuertos federales; los andenes y las vías férreas;*
- IV.- Las vías y andenes de los sistemas de transporte colectivo operado por el Distrito Federal o por las entidades de la administración pública y,*
- V.- Los predios que sean ejidos o constituyan bienes comunales, explotados totalmente para fines agropecuarios.”<sup>119</sup>*

Tan sólo queremos hacer el comentario que las fracciones I y IV de citado artículo nos parecen un tanto cuanto inexactos, en atención a que debería insertarse la idea de gobierno del Distrito Federal, es decir, propiedad del Gobierno del Distrito Federal

#### 4.- Bases y métodos para la determinación del impuesto Predial, en el Código Financiero del Distrito Federal.

Comenzaremos el último apartado de esta investigación con lo manifestado en la exposición de motivos del Código Financiero del Distrito Federal, en la parte conducente al impuesto predial, que textualmente dice:

*“...Es conveniente manifestar que en materia del impuesto predial, la iniciativa que se presenta posibilita obtener ingresos por este concepto, dada su naturaleza contributiva general y en virtud de que el valor de la propiedad es un elemento que vincula las necesidades de financiamiento de la Ciudad con la capacidad contributiva de los habitantes.*

*Diversos sectores, partidos políticos y organizaciones de vecinos han expresado su deseo de que el sistema de determinación de valores catastrales y, en consecuencia, del propio impuesto sea sometido a un profundo examen. Con ese motivo la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, deberá integrar un consejo de especialistas que la asesore en el estudio del régimen del impuesto predial, a lo largo del próximo año, a fin de proponer las reformas que reafirmen su equidad y sencillez, den seguridad al contribuyente y coadyuven a la estabilidad financiera del Distrito Federal.*

*En esta iniciativa de Código Financiero del Distrito Federal que propone adecuaciones al impuesto predial que consideran la división de dos colonias catastrales actuales en cuatro nuevas, con objeto de reconocer las diferencias en su grado de urbanización y desarrollo; la creación de ocho corredores de valor comercial, para diferenciar entre predios ubicados sobre avenidas principales de inmuebles en calles adyacentes pero con menor valor; y una adecuación en la estructura de los valores catastrales de la construcción, con el propósito de lograr un agrupamiento más sólido de inmuebles con usos equivalentes para efectos fiscales.*

*Tal es el caso de los inmuebles destinados a la recreación que alinean su valor catastral de construcción con aquellos destinados a deportes, y el de los edificios e instalaciones de policía y seguridad que se unifican catastralmente con los dedicados a oficinas de gobierno.*

*Destaca el hecho de los ajustes valores catastrales que sirven para determinar el impuesto predial quedaría distribuido proporcionalmente entre distintos estratos socioeconómicos y que la mayor parte de la recaudación adicional provendría de cuentas no habitacionales. Por lo que se refiere a las habitacionales, del millón 150 mil propietarios de vivienda que recibirán sus propuestas*

*de declaración de impuesto predial durante el mes de enero próximo, 950 mil propietarios de vivienda popular tendrían que aportar adicionalmente, cada bimestre, entre N\$ 1.30 y N\$3.20; 155 mil contribuyentes propietarios de inmuebles de valor medio residencial pagarían adicionalmente cada dos meses entre N\$ 9 y N\$ 50; una cantidad cercana a los 42,000 contribuyentes con inmuebles de valor alto residencial aportarían entre N\$60 y N\$230 más al bimestre; por último los propietarios de inmuebles mas caros de la Ciudad contribuirían bimestralmente con montos adicionales más elevados, guardando en todos los casos proporción con el valor de la propiedad.*

*En los casos de inmuebles habitacionales , el gobierno del Distrito Federal continuará aplicando durante 1995 su programa de facilidades y apoyo al patrimonio familiar con lo que más de 100 mil pensionados y jubilados, así como los propietarios de vivienda de interés social gozarán de subsidios en materia de agua y predial.*

*Asimismo, se conserva la reducción a la mitad de la carga fiscal del predial para la vivienda en arrendamiento, lo que beneficiará a los propietarios del inmuebles que contribuyan a incrementar la oferta de vivienda en la Ciudad.*

*Respecto a los inmuebles no habitacionales, las adecuaciones que se proponen impactarán uniformemente el monto del impuesto a pagar. Sin embargo, habrá algunos casos que presenten ajustes mayores como consecuencia del efecto, conjunto de actualización general, los nuevos corredores de valor comercial y el reagrupamiento de los valores catastrales de la construcción para inmuebles no habitacionales..."120.*

De lo invocado realizamos las siguientes reflexiones:

1.- Detectamos que el Ejecutivo Federal establece una relación estrecha entre el valor de la propiedad, las necesidades de financiamiento del Distrito Federal y la capacidad contributiva de los habitantes, como lo afirma en el primer párrafo transcrito. Estimamos que tal situación no es atinada, toda vez el valor de la propiedad es un factor aleatorio para concluir que el poseedor o propietario de ella, tiene la capacidad económica directamente proporcional al valor de aquel, sin embargo es una planteamiento que consideramos dejarlo para el final de la investigación.

2.- Si bien es cierto que la encomienda dada a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, en el año de 1996, es de imperante importancia, porque con la formación del consejo de especialistas para el estudio de los valores unitarios del impuesto predial, consolidan la "equidad y sencillez" en su manejo, tanto para el contribuyente como para el desarrollo del Distrito Federal, también lo es que de exposición de motivos no se aprecia una propuesta que incluya el sentir de la ciudadanía para la elaboración de las reformas que se vayan a efectuar a los valores unitarios o, consulta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tomando en cuenta que la naturaleza jurídica que ostenta es de órgano de representación popular.

3.- Se observa una reestructuración a la agrupación de los inmuebles para adecuar los valores unitarios de construcción. Destacando que los inmuebles para la recreación se "alinean" al valor catastral los de deportes.

La distribución de los valores catastrales que, son una de las columnas vertebrales para la determinación del impuesto predial, se hace proporcionalmente entre clases socioeconómicas de nuestra ciudad, castigando el gravamen a la cuentas no habitacionales.

4.- Vemos con grata justicia que se otorga subsidio en materia de agua y predial a los pensionados, jubilados y propietarios de vivienda de interés social, mediante los programas de facilidades y apoyo. En los casos de inmuebles habitacionales.

5.- Para terminar con estas reflexiones, el último párrafo es un tanto cuanto ambiguo, toda vez que no explica con claridad el tratamiento específico que se dará a los inmuebles no habitacionales, sin embargo, esperamos que sea de fácil manejo para el contribuyente cuando solicite orientación de las autoridades.

En nuestra investigación, los métodos que se establecen en el Código Financiero del Distrito Federal, para determinar el impuesto predial representan los factores, mecanismos y procedimientos para determinar tal impuesto, en pocas palabras, el camino a seguir para que el contribuyente esté en posibilidad

de contribuir al gasto público que el Gobierno del Distrito Federal realizará en el año calendario correspondiente.

En letra del artículo 149, primer párrafo, del Código Financiero del Distrito Federal, la base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes.

Para entender los alcances de nuestra investigación, dividiremos en tres puntos la forma en como se obtiene la base del impuesto predial:

- a).- Avalúo directo.
- b).- Valores unitarios.
- c).- Ingresos obtenidos por la transmisión del uso y goce temporal del inmueble.

Tales mecanismo, son precisamente, la forma que como lo divide el citado artículo 149, del Código Financiero en sus fracciones I y II. A saber:

**a).- Avalúos directos:**

El artículo 149, fracción I, primer párrafo ordena:

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

*I.- A través de la determinación del valor real del inmueble, incluyendo las construcciones a él adheridas e instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derechos sobre ellas, mediante la práctica de avalúo directo que comprenda las características e instalaciones particulares del inmueble, realizado por personas autorizadas."*<sup>121</sup>.

De tal fracción encontramos que el valor real del inmueble es una de las formas para obtener la base del impuesto predial y que, tal valor real se debe conocer por medio de un avalúo directo aplicado a éste, abarcando las características e instalaciones particulares.

Para el Diccionario Hispánico Universal el avalúo es una valuación y, la valuación significa la acción y efecto de valorar, lo que nos conlleva a adentrarnos al significado de valor: Es el grado de utilidad o aptitud de las cosas. Cualidad de la cosas, en cuya virtud se da por poseerlas ciertas suma de dinero o algo equivalente. 122.

Lo escrito en el párrafo precedente se traduce en que; el avalúo es indicar o señalar a una cosa, en este caso inmueble, la estimación que en numerario le corresponde, es decir, ponerle precio, inferimos que no considera el poder adquisitivo del dueño o poseedor para obtener su valor.

El siguiente párrafo de la fracción I, del multicitado artículo 149, nos dice:

*"...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 aplicándose un incremento porcentual igual a aquél en que se incremente para ese mismo año los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 de este Código..."*.123.

Nos habla de la vigencia del avalúo y, será en su totalidad de tres años, empero en los dos últimos años, el avalúo debe actualizarse conforme a un incremento porcentual que equivalga al que se aumente para el año correspondiente a los valores unitarios señalados en el artículo 151 del Código Financiero. Con ello el avalúo, en el caso de los dos últimos años, deja de tener una eficacia o independencia en el conocimiento del valor o precio que tiene el inmueble objeto del impuesto predial. En efecto, se condiciona el avalúo del inmueble a los valores unitarios determinados unilateralmente por el legislador, repito, en lo que se refiere a los dos últimos años de su vigencia.

Además, de su interpretación podemos inferir que, no está prohibido realizar un avalúo cada año calendario. Sin embargo, habría que poner en la

122. ENCICLOPEDIA ILUSTRADA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario Hispánico Universal, tomo primero, W. M. Jackson Editores, México D.F. pag 1402.

123. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Op. Cit. 68.

balanza del poder adquisitivo de los mexicanos el costo y la carga de un avalúo sobre sus inmuebles cada año, para así contribuir al gasto público del Gobierno del Distrito Federal.

En los casos de inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, el cuarto párrafo de la fracción I, del artículo 149, del Código Financiero, al respecto reza:

*"...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 los 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...."*<sup>124.</sup>

Aunque el párrafo es omiso al especificar que para la determinación del valor catastral de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, también se podrán utilizar cualquiera de los métodos señalados para obtener dicho valor, inferimos la posibilidad de ello al interpretarlo conjuntamente.

#### **b).- Valores Unitarios.**

Iniciaremos este punto con la siguiente transcripción del tercer párrafo de la fracción I, del artículo 149 en comentario:

*"...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..."*<sup>125.</sup>

124. IDEM.

125. IDEM.

Esté párrafo otorga la potestad al contribuyente y, por ende una opción más, para determinar el valor catastral de sus inmuebles, en el cumplimiento del pago del impuesto predial, a través de los valores unitarios. Abordaremos pues el aspecto medular de este punto ¿Qué son los valores unitarios?; para contestar el presente cuestionamiento debemos remitirnos al artículo 151 del ordenamiento fiscal invocado, que dice:

*\*art. 151.- Para los efectos de lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la fracción I, del artículo 149 de este Código, la Asamblea emitirá la relación de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él e instalaciones especiales de tipo común, que servirán de base a los contribuyentes para determinar el valor catastral de sus inmuebles y el impuesto predial a su cargo.*

*Dicho valores unitarios atenderán a circunstancias tales como los precios de mercado del suelo y de las construcciones en el Distrito Federal, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor y tipo corredor de valor.*

*La Asamblea podrá modificar la configuración y número de las colonias catastrales.*

*Tratándose de inmuebles cuya región, manzana y valores unitarios de suelo no se encuentren contenidos en la relación respectiva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los contribuyentes podrán considerar como valor del metro cuadrado del suelo, el que les proponga la autoridad, previa solicitud que al efecto formulen y el que determinen a través de la práctica de avalúo conforme a la opción prevista en el artículo 149 de este Código.*

*Las autoridades fiscales formularán las propuestas de determinación de valor a que se refiere el párrafo anterior, atendiendo a los valores fijados en la zona de que se trate y de acuerdo a las definiciones que respecto de las colonias catastrales se establecen en las relaciones de Valores Unitarios del Suelo, de las Construcciones y de las Instalaciones Especiales contenidas en este Código<sup>126</sup>*

El artículo citado presenta varias hipótesis que son convenientes observar por separado:

1.- El primer enunciado alude a que la "Asamblea" emitirá la relaciones de "valores unitarios" del; suelo, construcciones adheridas a él e instalaciones especiales de tipo común que, serán la base para los contribuyentes en el establecimiento del valor catastral de sus inmuebles, luego entonces, el impuesto predial a pagar. Empero, en el artículo 151 y en los restantes artículos del Capítulo Primero, Título Tercero, del Código Financiero para el Distrito Federal, correspondiente al impuesto predial, no se proporciona el concepto de valor (res) unitario (s) o lo que se debe entender por él. Pensamos que tal omisión deja indefenso al contribuyente para saber y conocer los alcances de lo que este método de determinación del valor catastral de un inmuebles significa

2.- La segunda hipótesis atiende a que en los valores unitarios se observarán circunstancias como; precios del mercado, del suelo y de las construcciones en el Distrito Federal, además tomará en cuenta los aspectos comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas "refiriéndolos a colonias catastrales" con situaciones similares, tipo área de valor y tipo corredor de valor.

3.- Como tercer premisa alcanzamos a observar que, la "Asamblea podrá", modificar la configuración y número de los colonias catastrales. Con ello apreciamos la potestad con que cuenta la "Asamblea" para cambiar los ingredientes necesario en la formación de los valores unitarios, es decir; como se configurarán y, el número de las colonias catastrales.

4.- Nos encontramos una hipótesis interesante que, establece el cuarto párrafo del artículo 151 transcrito y, que en obvio de repeticiones innecesarias los pedimos sea insertado a la letra en estas líneas. Cuando la región, manzana y valores unitarios de un inmueble NO se encuentren en la "relación" a que se refiere el primer párrafo del artículo citado, los contribuyentes tiene el derecho de considerar como valor del metro cuadrado del suelo, el que les formule la

autoridad, realizando una solicitud al respecto o, practicando el avalúo en los términos del artículo 149 ya expuesto.

5.- Como ultimo planteamiento, tan sólo manifestaremos que, las autoridades fiscales realizarán las propuestas de determinación de valor catastral (estando en el supuesto del numeral anterior) con base en los "valores" fijados en la "zona" correspondiente y con apoyo en las "definiciones" que de las colonias catastrales se consulte en las relaciones de Valores Unitarios del Suelo, Construcciones e Instalaciones Especiales.

Con el fin de profundizar en el análisis de los valores unitarios, es menester trasladarnos al artículo segundo transitorio del Código Financiero para el Distrito Federal que, entró en vigor el 1 de enero del año 2000; es extenso y, coadyuva para la interpretación y alcance del artículo 151 del ordenamiento invocado, recientemente analizado. Veamos:

*"Transitorios del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1998.*

*Artículo Segundo: Para los efectos de la emisión de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él e instalaciones especiales a que se refiere el artículo 151 del Código Financiero, se presentan a continuación las siguientes tablas cuya aplicación se hará conforme a las definiciones y normas que se indican:*

#### **DEFINICIONES.**

*I.- REGION: Es una circunscripción convencional del territorio del Distrito Federal determinada con fines de control catastral de los inmuebles, representada con los tres primeros dígitos del número de cuenta catastral asignado por la autoridad fiscal.*

*II.- MANZANA: Es una parte de una región que regularmente está delimitada por tres o más calles o límites semejantes, representada por los tres siguientes dígitos del mencionado número de cuenta, la que tiene otros dos que representan el lote, que es el número asignado a cada uno de los inmuebles que integran en conjunto una manzana, y tres dígitos más en el caso de*

condominios, para identificar a cada una de las localidades de un condominio construido en un lote.

**III.- COLONIA CATASTRAL:** Es una zona de territorio continuo del Distrito Federal, que comprende grupos de manzanas o lotes, la cual tiene asignado un valor unitario de suelo, expresado en pesos por metro cuadrado, en atención a la homogeneidad observable en cuanto a características y valor comercial. Existen dos tipos de colonias catastral: Área de valor y corredor de valor

a).- Colonia Catastral tipo área de valor: Grupo de manzanas con características similares en infraestructura, equipamiento urbano, tipo de inmueble y dinámica inmobiliaria.

Cada área está identificada con la letra A, seguida de seis dígitos, correspondiendo los dos primeros a la delegación respectiva, los tres siguientes a un número progresivo y el último a un dígito clasificador de la colonia catastral.

Dicha clasificación es la siguientes:

0: Colonia catastral que corresponde a áreas periféricas de valor bajo con desarrollo incipiente, con usos de suelo que están iniciando su incorporación al área urbana y con equipamientos y servicios dispersos.

1: Colonia catastral que corresponde a áreas periféricas o intermedias con valor bajo, en proceso de transición o cierta consolidación, con usos del suelo eminentemente habitacionales y con equipamientos y servicios semidispersos y de pequeña escala.

2: Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias de valor medio bajo, en proceso de transición o consolidación, con usos del suelo eminentemente habitacionales y/o incipiente mezcla de usos y con equipamientos y servicios semidispersos y de regular escala

3: Colonia catastral que corresponde a áreas intermedias de valor medio con cierto proceso de transición o en consolidación, con usos del suelo eminentemente habitacionales y/o mezcla de usos y con equipamientos y servicios semiconcentrados y de regular escala.

4: Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas, con servicios completos, equipamiento urbano en escala significativa en la zona o zonas cercanas, con usos de suelo habitacional y/o mixtos y nivel socioeconómico de medio a medio alto.

5: Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas, con servicios completos, equipamiento urbano en escala significativa en la zona o zonas cercanas, usos de suelo habitacional y/o mixto y nivel socioeconómico de medio alto a alto.

6: Colonia Catastral que corresponde a áreas urbanas, con servicios completos, equipamiento urbano en escala significativa en la zona o zonas cercanas, usos de suelo habitacional y/o mixto y nivel socioeconómico de alto o muy alto.

7: Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas, con servicios completos, equipamiento urbano de pequeña escala significativa, usos de suelo preponderantemente comercial y de servicios y nivel socioeconómico de medio bajo a alto.

8: Colonia catastral que corresponde a áreas urbanas con servicios completos, equipamiento urbano de diversas escalas y con usos de suelo eminentemente industrial.

9: Colonia catastral que corresponde a áreas ubicadas en el suelo de conservación, con usos agrícola, forestal, pecuario, de reserva ecológica y/o explotación minera entre otros, con nulos o escasos servicios y equipamiento urbano distante.

b).- Colonia catastral tipo corredor de valor: Conjunto de inmuebles que por las características de uso al que se destinan, principalmente no habitacional (tales como comercial, industrial, servicios, oficinas, entre otros, y/o mixtos -incluyendo habitacional-), y cuyo frente o frentes colindan con una vialidad pública del Distrito Federal, independientemente de su acceso o entrada principal, se ha convertido en un corredor de valor con mayor actividad económica y mayor valor comercial del suelo respecto del predominante de la zona. El valor por metro cuadrado de suelo del corredor de valor se encuentra contenido en el presente Código Financiero.

Cada corredor de valor está identificado con la letra C, seguida de dos dígitos, que corresponden a la delegación, y una literal progresiva

IV. TIPO: Correspondiente a la clasificación de las construcciones, considerando el uso al que se les dedica y el rango de niveles de la construcción, de acuerdo con lo siguiente:

a). Uso: Corresponde al aprovechamiento genérico que tiene el inmueble y se clasifica en:

a) 1. Construcciones que cuentan con cubiertas o techos (completos o semicompletos).

H: Habitación L: Hoteles D: Deportes C: Comercios O: Oficinas  
S: Salud Q: Cultura A: Abasto I: Industria K: Comunicaciones.

(H) Habitación. Se refiere a las edificaciones en donde residen individual o colectivamente las personas o familias y comprende todo tipo de vivienda a la que se incluyen los cuartos de servicio,

*patios, andadores, estacionamientos, cocheras, jaulas de tendido y elementos asociados a ésta. También se incluyen orfanatorios, asilos, casas cuna y similares.*

*(L) Hoteles. Se refiere a las edificaciones destinadas a prestar servicios de alojamiento temporal, comprendiendo hoteles, moteles, casas de huéspedes, albergues y similares.*

*(D) Deportes. Se refiere a aquellas edificaciones e instalaciones en donde se practican ejercicios de acondicionamiento físico y/o se realicen o se presenten todo tipo de espectáculos deportivos, tales como: centros deportivos, clubes, pistas, canchas, gimnasios, balnearios, albercas públicas y privadas, academias de aerobics y artes marciales, estadios, autódromos, plazas taurinas, arenas de box y luchas, velódromos, campos de tiro, centros de equitación y lienzos charros, así como instalaciones similares.*

*(C) Comercio. Se refiere a edificaciones destinadas a las compra-venta o intercambio de artículos de consumo y servicios, tales como: tiendas, panaderías, farmacias, boticas, droguerías, tiendas de autoservicio, tiendas departamentales, centros comerciales, venta de materiales de construcción y electricidad, ferreterías, madererías, vidrierías, venta de materiales y pinturas, renta y venta de artículos, maquinaria, refacciones, llantas, salas de belleza, peluquerías, tintorerías, sastrerías, baños, instalaciones destinadas a la higiene física de las personas, sanitarios públicos, saunas y similares, laboratorios fotográficos, servicios de limpieza y mantenimiento de edificios, servicios de alquiler y en general todo tipo de comercios. También incluye a las edificaciones destinadas al consumo de alimentos y bebidas entre otros: restaurantes, cafeterías, fondas, cantinas, bares, cervecerías, pulquerías, videobares y centros nocturnos, entre otros.*

*(O). Oficinas. Se refiere a aquellas edificaciones destinadas al desarrollo empresarial, público o privado, tales como: oficinas empresariales, corporativas, de profesionistas, sucursales de banco, casas de cambio, oficinas de gobierno, representaciones exclusivas para ese uso y sus accesorios, edificios de uso mixto que incluyen vivienda, instalaciones destinadas a la seguridad del orden público y privado, agencias funerarias, de inhumaciones, cementerios, mausoleos y similares, así como despachos médicos de diagnósticos.*

*(S) Salud. Se refiere a aquellas edificaciones destinadas a la atención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las personas*

*afectadas por enfermedades o accidentes, tales como: unidades médicas, clínicas, hospitales, sanatorios, maternidades, laboratorios clínicos y radiológicos, consultorios, centros de tratamiento de enfermedades crónicas y similares.*

*(Q) Cultura. Se refiere a las edificaciones o instalaciones destinadas al desarrollo de actividades culturales, tales como: salas de lectura hemerotecas y archivos, galerías de arte, museos, centros de exposición, planetarios, observatorios, teatros, auditorios, cines, salas de conciertos, cinetecas, centros de convenciones, casas de cultura, academias de danza, música pintura y similares. Edificaciones destinadas a la enseñanza básica, media, superior, especial, de investigación guarderías, jardines de niños, escuelas primarias, secundarias en general, escuelas técnicas y de capacitación, preparatorias, Institutos técnicos, vocacionales, politécnicos, tecnológicos, universidades, escuelas normales, centros de estudios de posgrado, centros y laboratorios de investigación. Institutos de estudios contables, de cómputo y similares.*

*(A). Abasto. Se refiere a las edificaciones o instalaciones públicas y privadas destinadas al almacenamiento, venta y distribución de diversos productos, tales como: centros de acopio y transferencia de productos perecederos y no perecederos, bodegas, silos, tolvas, almacenes de granos, de huevo, de lácteos, de abarrotes, centrales y módulos de abasto, rastros, frigoríficos, obradores, mercados, tianguis e instalaciones similares.*

*(I) Industriales. Se refiere a cualquier instalación o edificación destinadas a ser fábricas o taller, relacionada con la Industria extractiva, manufacturera y de transformación, de ensamble, de bebidas, de alimentos, agrícola pecuaria, forestal, textil, del calzado, siderúrgica, metalmecánica, automotriz, química, televisiva, cinematográfica, electrónica, y similares. También incluyen las instalaciones para el almacenamiento de maquinaria, materias primas y productos procesados, así como aquellas destinadas al alojamiento de equipos e instalaciones relacionadas con los sistemas de agua potable, drenaje, energía eléctrica, servicios de limpia, disposición de desechos sólidos y similares. Comprende también a aquellas destinadas al almacenamiento o suministro de combustible para vehículos o para uso doméstico e industrial, tales como: gasolineras e inmuebles de depósito y venta de gas líquido y combustible. Asimismo, se incluyen las edificaciones e instalaciones destinadas a prestar servicios de reparación y conservación de bienes muebles y herramientas, tales como:*

talleres de reparación, lubricación, alineación y balanceo de vehículos, maquinaria, lavadores, refrigeradores, bicicleta, de equipo eléctrico, vulcanizadoras, carpinterías, talleres de reparación de muebles y similares.

(K) Comunicaciones. Se refiere a las edificaciones o instalaciones destinadas a transmitir o difundir información, hacia o entre las personas, incluye las edificaciones o instalaciones destinadas la traslado de personas y bienes, así como a los espacios reservados para el resguardo y servicio de vehículos y similares, tales como: correo, telégrafos, teléfonos, estaciones de radio, televisión, y similares, terminales de autobuses urbanos, taxis, peseros, terminales y estaciones de autobuses foráneos y de carga, estacionamientos cubiertos, ya sean públicos o privados, encierros e instalaciones de mantenimientos de vehículos, terminales aéreas, helipuertos, estaciones de ferrocarril, embarcaderos, muelles y demás edificios destinados a la actividad del transporte.

a). 2.- Construcciones que no poseen cubiertas o techos, en uso no habitacionales. E: Estacionamientos, patios y plazuelas. P: Canchas deportivas. J: Jardines. (E) (P) (J) Se refieren a construcciones habilitadas directamente sobre el terreno y que conforman pavimentos o áreas verdes para los usos señalados.

B). Rango de Niveles: Corresponde al número de plantas cubiertas y descubiertas, a partir de nivel utilizable, de la construcción conforme a la siguiente clasificación:

CLAVE	DESCRIPCION
01	Superficies construidas descubiertas.
02	De 1 a 2 niveles o bien, si no existe una clara distinción de ellos y la construcción tenga una altura de hasta 6.00 metros.
05	De 3 a 5 niveles o bien, si no existe una clara distinción de ellos y la construcción tenga una altura de 6.01 a 15.00 metros.
10	De 6 a 10 niveles.
15	De 11 a 15 niveles.
20	De 16 a 20 niveles.
99	De 21 a más niveles.

RU

**Rango Unico** *Se aplica a edificaciones sin una clara distinción de niveles. como naves industriales, bogedas galerones, centros comerciales, restaurantes y estructuras semejantes que excedan una altura de 15.00 metros.*

**V. CLASE.** *Es el grupo al que pertenece una construcción de acuerdo con las características propias de sus espacios, servicios, estructura e instalaciones básicas, así como de los acabados típicos que le corresponden, la cual tiene asignado un valor unitario de construcción. Se divide en Habitacional y No Habitacional.*

**a).- HABITACIONAL.**

**1. Precaria.** *Cuartos de usos múltiples (dormitorio, comedor y preparación de alimentos); servicios mínimos incompletos (letrinas o sanitarios en la mayoría de los casos fuera del cuerpo principal de la construcción); procedimientos informales de construcción; muros desplantados directamente sobre el suelo, habilitados con mamposterías (tabiques y piedra de desecho) sin refuerzos horizontales y verticales; con techos predominantemente de láminas metálicas, cartón, asbesto o similares apoyados en viguetería (madera y/o fierro); pisos habilitados con pedacerías de mampostería (tabiques y piedra), o firmes en mezcla pobre en cemento-arena y/o concreto simple; muros aparentes o aplanados escasos con mezcla o yeso; herrería y cancelería de fierro, perfiles sencillos de desecho; vidriería incompleta; instalaciones básicas incompletas y/o visibles (eléctrica e hidráulica).*

**2.- Económica.** *Espacios con algunas diferenciaciones por usos (sala-comedor, recámara (s) y cocineta o cocina); servicios mínimos completos (generalmente un baño); con procedimientos formales de construcción o de autoconstrucción; estructura a base de muros de carga de espesor propios de esta clase, con refuerzos horizontales y verticales de concreto armado y/o marcos rígidos de concreto armado, aceros o mixtas; techos y/o entepiso de concreto armado, maderas, terrados, bóvedas y similares, con claros cortos no mayores de 3.5 m; pisos habilitados con firmes mezclas de cemento-arena y/o concreto simple, con acabados escobillados o en cemento pulido, en su caso para recibir a otros materiales: losetas vinílicas delgadas (hasta 3mm), mosaicos de pasta coloreados y/o losetas de cerámica de pequeñas dimensiones (generalmente 20 x 20 cm.) alfombras pequeñas y delgadas de*

*pelo ralo: muros refractarios o con acabados aparentes o aplanados de mezcla y/o yeso, lisos, generalmente con pintura; herrería o cancelería de fierro y/o aluminio de perfiles sencillos; vidrios pequeños y delgados; Instalaciones completas visibles u ocultas (hidráulica, sanitaria, eléctrica y gas)*

*3. Media. Espacios diferenciados por su uso ( sala, comedor recámara (s), cocina); servicios completos generalmente baño y medio baño, cuarto de servicio); con procedimientos formales de construcción; estructura a base de muros de carga de espesor propio de esta clase, con refuerzos horizontales y verticales de concreto armado, y/o marcos rígidos de concreto armado, acero o mixta; techos y/o entrepisos de concreto armado, maderas, terrados, bóvedas y similares, con claros cortos no mayores de 4.00 m; pisos habilitados con firmes de mezcla de cemento-arena y/o concreto simple con acabados tales como: losetas vinílicas de más de 3 mm de espesor, mosaicos de pasta coloreados y/o con dibujos, losetas de granito, y loseta cerámicas ( generalmente de 30 x 30 ), alfombras de tránsito intenso duelas de piso; muros refractarios o con acabados aparentemente barnizados, y/o con aplanados de mezcla o de yeso, liso o con pasta hecha en obra ( tirol aplanado o rústico), pintura, tapices vinílicos, lambrines a mediana altura de madera de pino (duelas machihembradas y/o triplay ranurado) azulejos lisos o marmoleados; herrería y cancelería de fierro y/o aluminio en perfiles tubulares y/o madera de pino; vidrios medio dobles y traslúcidos o con dibujos principalmente en baños; instalaciones básicas completas ocultas (hidráulica, sanitaria, eléctrica y gas).*

*4. Buena. Espacios totalmente diferenciados por usos e inclusión de áreas complementarias (estudio, despacho, sala de t.v.); servicios completos ( dos o más baños, cuarto de servicio y/o cuarto de lavado y/o planchado ); con procedimientos constructivos formales; estructura a base de muros de carga de espesor propio de esta clase, con refuerzos horizontales y verticales de concreto armado, y/o marcos rígidos de concreto armado, acero o mixtas; techos y/o entrepisos de concreto armado, maderas, terrados, bóvedas y similares; con claros cortos mayores de 4.00 m; pisos con recubrimientos de primera calidad: terrazos, mármol y losetas cerámicas de 30 x 30 cm o mayores, alfombras gruesas de pelo alto; duelas machihembradas, parquet: de maderas tropicales, caoba, cedro, encino; muros con acabados tales como: aplanados de mezcla y/o de yeso, lisos o rústicos y/o esgrafiados de pasta pigmentadas (de marca), pinturas de alta calidad, tapices vinílicos y/o tela, lambrines a media altura de maderas tropicales, caoba,*

cedro, encino, azulejos biselados, mármoles, y elementos decorativos; herrería y/o cancelaría forjado, perfiles tubulares de grueso calibre, aluminio adonizado, calibres gruesos, y/o maderas finas con tratamiento para intemperie; vidrios especiales y/o cristales diversos, espejos, domos, vitrales, emplomados acrílicos; Instalaciones completas y algunas especiales (tina de hidromasaje, intercomunicación).

5: *Muy buena. Espacios totalmente diferenciados especializados por uso, presentando múltiples áreas complementarias ( biblioteca, estudio, despacho, desayunador, terrazas, sala de juego, gimnasio, alberca, vestidores, planchado, cuarto de maquinas, cuartos de servicio etc.); con procedimientos constructivos especializados; estructura a base de muros de carga de espesor propio de esta clase, con refuerzos horizontales y verticales de concreto armado, y/o marcos rígidos de concreto armado, acero , o mixtas; techos y/o entrepisos de concreto armado, metálicos, maderas, terrados, bóvedas y similares; con algunos entrepisos a media altura o más claros cortos mayores a 4.00m, sótanos; pisos con recubrimientos de lujo tales como: placas de mármol, y/o cerámicas de grandes dimensiones (con entrecalles o biseladas), adoquines, canteras, alfombras y/o tapetes gruesos anudados de pelo alto; duelas machihembradas y parquet de maderas; tropicales, caoba, cedro, encino; muros con acabados tales como; aplanados con mezcla y/o yeso, liso y rústico y/o con esgrafiados de pasta pigmentadas ( de marca), en su caso pinturas de alta calidad , tapices de tela o seda, lambrines de piso a techo de maderas tropicales, caoba, cedro, encino; herrería y/o cancelaría de fierro forjado, perfiles tubulares de grueso calibre, aluminio adonizado, calibres gruesos, y/o maderas finas con tratamiento para intemperie; vidrios especiales y/o cristales diversos, espejos, domos, vitrales, emplomados, acrílicos; profusión de Instalaciones básicas y complementarias tales como tinas de hidromasaje, sonido ambiental, aire acondicionado o lavado, intercomunicación, seguridad*

#### *b) USO NO HABITACIONAL.*

1. *Precaria. Cuartos de uso o espacios sin diferenciación por uso: servicios mínimos incompletos (sanitario o de aseo); no existen procedimientos formales de construcción; muros desplantados directamente en suelo habilitados con mamposterías ( tabiques y piedras de desecho) sin refuerzos horizontales y verticales; con techos predominantemente de láminas de secciones*

*pequeñas metálicas, cartón, asbesto o similares; pisos de tierra, y/o habilitados con pedaceras (tabiques y piedras), o firmes de mezcla pobre en cemento-arena y/o concreto simple; muros aparentes o aplanados escasos con mezcla o yeso; herrería o cancelería de fierro perfiles sencillos; vidrios pequeños y delgados; Instalaciones básicas completas y/o visibles (eléctrica e hidráulica).*

*Incluye los usos no habitacionales que pudieran ubicarse en una edificación con uso habitacional de clase precaria, tales como tiendas, talleres y otros servicios básicos.*

*No incluye Industrias, bóvedas, mercados, centros comerciales y similares.*

*2. Económicas. Espacios con algunas diferenciaciones por uso (áreas de servicio, oficinas, bodegas, etc, ) servicios mínimos completos (sanitarios, de aseo); con procedimientos formales de construcción y de autoconstrucción ; estructura a base de muros de carga de espesor propio de esta clase, con refuerzos horizontales y verticales de concreto armado y/o marcos rígidos de concreto armado, acero o mixtas; techos de láminas de secciones pequeñas metálicas, asbesto y similares, de concreto armado, prefabricado, maderas,, terrados, bóvedas y similares; pisos de materiales compactados, y/o habilitados con firmes de mezclas de cemento-arena y/o concreto simple, con acabados escobillados o en cemento pulido o en su caso para recibir a otros materiales: losetas vinílicas delgadas (hasta 3mm), mosaicos de pasta coloreados y/o losetas de cerámica de pequeña dimensiones ( generalmente 20 x 20 cm ) , alfombras pequeñas y delgadas de pelo ralo; muros refractarios o con acabados aparentes o aplanados de mezcla y/o yeso. lisos generalmente como pintura; herrería y/o cancelería de fierro a aluminio en perfiles sencillos y/o madera de pino de espesores delgados; vidrios pequeños y delgados; Instalaciones básicas completas visibles u ocultas ( hidráulica, sanitaria, eléctrica y gas).*

*Incluye los usos no habitacionales que pudieran ubicarse en una edificación con uso habitacional de clase económica tales como tiendas, talleres, locales comerciales y otros servicios.*

*3. Media. Espacios diferenciados por su uso; servicios completos; con procedimientos formales de construcción; con estructura de acero o prefabricados con alturas de entrepiso o techos mayores a 3 m y/o estructura a base de muros de carga de espesor propios de esta clase con refuerzos horizontales y verticales de concreto*

*armado y/o marcos rígidos de concreto armado, con alturas de entresijos o techos de 2.30 m o más; con techos de láminas de secciones regulares, metálicas, asbestos y similares, de concreto armado, prefabricados, maderas, terrados, bóvedas y similares, de concreto armado prefabricados, madera, terrados, bóvedas o similares; pisos habilitados con firmes de mezcla de cemento-arena y/o concreto simple con acabados tales como: cemento pulido o escobillado, losetas vinílicas de más de 3 mm de espesor, mosaicos de pasta, coloreados y/o dibujos, losetas de granito, de terrazo, y/o cerámicas (generalmente de 30 x 30 cm), alfombras de tránsito intenso, duelas de pino; muros refractarios o con acabados aparentes barnizados y/o con aplanados de mezcla o de yeso, lisos o con pasta hecha de obra ( tirol, planchado o rústico), pintura, tapices vinílicos, lambrines o mediana altura de madera de pino ( duelas machihembradas y/o triplay ranurado); azulejos lisos o marmoleados; herrería y cancelería de fierro y/o aluminio en perfiles tubulares y/o madera de pino de espesores regulares; con vidrio medios dobles y translúcidos; servicios e instalaciones completas y algunas especiales para el uso establecido.*

*4. Buena. Espacios totalmente diferenciados y adecuados a su uso e inclusión de usos no indispensables para el tipo de construcción; servicios completos; con procedimientos constructivos formales; con estructura de acero o prefabricados con alturas de entresijo o techos mayores a 3 m y/o estructura o base de muros de carga de espesor propio de esta clase, mayores, con refuerzos horizontales y verticales de concreto armado, y/o marcos rígidos de concreto armado, con alturas de entresijos o techos de 2.30 m o más, con techos de láminas estructurales de secciones regulares o grandes, metálicas, asbestos y similares, de concreto armado, prefabricado, maderas, terrados, bóvedas y similares; con entresijos de concreto armado, prefabricados metálicos, maderas, terrados, bóvedas o similares; pisos habilitados con firmes de mezclas de cemento-arena y/o concreto armado y/o losetas cerámicas antiderrapantes de 30 x 30 cm o mayores, alfombras gruesas de pelo alto: duelas machihembradas, parquet: de maderas tropicales, caoba, cedro, encino; muros con acabados tales como: aplanados de mezcla y/o de yeso, liso o rústicos y/o con esgrafiados de pastas pigmentadas ( de marca), pinturas de alta calidad, tapices vinílicos y/o tela, lambrines a media altura de maderas tropicales, caoba, cedro, encino, azulejos biselados, mármoles y algunos elementos decorativos; herrería y/o cancelería de fierro forjado, perfiles tubulares de grueso calibre, aluminio adonizado, calibres gruesos, y/o cristales diversos, espejos, domos, vitrales, emplomados,*

acrílicos; Instalaciones completas y especiales para el uso establecido.

5. *Muy buena. Espacios amplios totalmente diferenciados y especializados a su uso e inclusión de usos no indispensables para el tipo de construcción; con procedimientos constructivos especializados; con estructura de acero o prefabricados con alturas de entrepiso o techos mayores a 3 m y/o estructura a base de muros de carga de espesor propio de esta clase con refuerzos horizontales y verticales de concreto armado, y/o marcos rígidos de concreto armado, con alturas de entrepisos o techos de 2.30 m o más, con techos de láminas estructurales reforzados de secciones especiales metálicas, asbesto y similares de concreto armado, prefabricados, maderas, terrados, bóvedas y similares; con entrepisos de concreto armado prefabricados, maderas, terrados, bóvedas o similares, sótanos: pisos habilitados de concreto armado y/o recubrimientos de lujo tales como: placas de mármol, y/o cerámicas de grandes dimensiones ( con entrecalles o biseladas), adoquines, canteras, alfombras y tapetes gruesos anudados o de pelo alto; duelas machihembradas y parquet; de maderas tropicales, caoba, cedro, encino; muros con acabados tales como; aplanados con mezcla y/o yeso, lisos o rústicos y/o con esgrafiados con pastas pigmentadas ( de marca), en su caso pinturas de alta calidad, tapices de tela o seda; lambrines de piso o techo de madera tropicales, caoba, cedro, encino; herrería y cancelería de fierro forjado, perfiles tubulares de grueso calibre, aluminio adonizado, calibres gruesos y/o maderas finas con tratamiento para intemperie; vidrios especiales y/o cristales diversos, espejos, domos, vitrales, emplomados, acrílicos; profusión de Instalaciones básicas, complementarias y especiales (Inteligente).*

#### NORMAS DE APLICACION

1. *Para la aplicación de la Tabla de Valores Unitarios de Suelo a un inmueble específico, se determinará primero la Delegación a que corresponda. Según su ubicación se constatará si se encuentra comprendido dentro de la Tabla de Colonia Catastral de tipo Corredor, de ser esta el caso le corresponderá al Inmueble el valor unitario por metro cuadrado respectivo. En caso contrario se determinará la región con los tres primeros dígitos del número de cuenta catastral y su Manzana con los tres siguientes dígitos del mismo número de cuenta, a los cuales deberá corresponder una Colonia Catastral de tipo Area con un valor unitario por metro cuadrado. El valor unitario que haya correspondido se multiplicará*

por el número de metros cuadrados de terreno, con lo que se obtendrá el valor total del suelo del Inmueble.

2. Para la aplicación de la Tabla de Valores Unitarios de las construcciones, la edificación se colocará en el Tipo y Clase que le corresponda para multiplicar después el valor asignado por el número de metros cuadrados construidos, con lo que se obtendrá el valor total de la edificación.

En el caso de que la edificación tenga diversos Tipos y Clases, en los inmuebles de uso habitacional se considerará el tipo de construcción que predomine en el mismo

Para los inmuebles de uso diferente al habitacional (mixto) con usos diversos, se considerará cada tipo y clase que le corresponda, sumando los valores catastrales para obtener el valor total de la construcción.

Al resultado obtenido se le aplicará una reducción según el número de años transcurrido desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación integral que modifique la estructura del inmueble para conservarlo en buen estado, en razón de 1% por cada año transcurrido, sin que en ningún caso se descuente más de 40%.

3. Cuando el inmueble sea de uso distinto al habitacional y cuente con instalaciones especiales, elementos accesorios y obras complementarias el valor resultante de aplicar lo señalado en el numeral 2, se incrementará 8%.

Instalaciones especiales, aquellas que se consideran indispensables o necesarias para el funcionamiento operacional del inmueble de acuerdo a su uso específico: Tales como, elevadores, escaleras electromecánicas, equipos de calefacción o aire lavado, sistema hidroneumático, antenas parabólicas, equipos contra incendio.

Elementos Accesorios son aquellos que se consideran necesarios para el funcionamiento de un inmueble de uso especializado, que en sí se conviertan en elementos característicos del bien analizado, como: caldera en un hotel y baños públicos, espuela de ferrocarril en Industrias, pantalla en un cinematógrafo, planta de emergencia en un hospital, butacas en una sala de espectáculos, entre otros.

Obras complementarias, son aquellas que proporcionan amenidades o beneficios al inmueble, como son: bardas, celosías,

*patios y andadores marquesinas, cisternas, equipos de bombeo, gas estacionario, entre otros.*

*4. El valor del suelo del inmueble, de sus construcciones y de sus instalaciones especiales, según sea el caso, se sumarán para obtener el valor catastral del inmueble.*

*La autoridad fiscal, mediante reglas de carácter general dará a conocer lo relativo a lo dispuesto en este artículo, en lenguaje llano y mediante folletos ejemplificativos*

*5.- Para los inmuebles que se encuentren bajo el régimen de propiedad en condominio con anuncios de propaganda, se asignará una nueva cuenta condominal con terminación 999 (ejemplo: 001-001-01-999), específicamente para el anuncio o anuncios de propaganda, a fin de no afectar las cuentas individuales propias del condominio; esta cuenta llevará a su vez la leyenda "Inmueble con Anuncios de Propaganda", en la cual se determinará el total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal"<sup>127</sup>*

Es indispensable asentar los planteamientos más importantes, a nuestro parecer, del prolijo artículo transitorio invocado, a saber:

1.- Nos proporciona una serie de definiciones que, de manera deductiva clasifican el territorio del Distrito Federal en: región, manzana, colonia catastral, tipo, y clase.

2.- A nuestro entender las definiciones se conceptualizan, siendo breves, de la siguiente manera:

a.- Región: Una demarcación común del territorio del Distrito Federal.

b.- Manzana: Es una porción de esa demarcación común.

c.- Colonia Catastral: Una superficie que encierra un grupo de manzanas. Se clasifican en dos tipos: Área de valor y corredor de valor.

d.- Tipo: Es la clasificación de las construcciones, atendiendo a su uso.

127. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. Artículo Segundo Transitorios del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1999

e.- Clase: Es "el grupo", de cual pertenece una construcción. Es necesario dejar en claro que la frase " el grupo", textualmente transcrita, toma como guía las diferentes clases sociales que habitan en nuestra ciudad capital.

3.- Otro dato trascendente es la ubicación digitalizada de cada una de las definiciones en la cuenta predial de los contribuyentes, son las siguientes:

a.- Región: Son los tres primeros dígitos del número de cuenta predial asignado por la autoridad fiscal.

b.- Manzana: Son los tres siguientes dígitos del número de cuenta predial. En caso de existir lote, serán además, los dos dígitos siguientes y, seguido de tres dígitos o más en caso de haber condominio.

c.- Colonia Catastral: Su identificación digitalizada atiende a cada tipo de colonia catastral: La tipo área de valor está identificada con la letra A, seguida de seis dígitos, los dos primeros corresponden a la delegación, los tres siguientes a un número progresivo y el último a un dígito clasificador de la colonia catastral. La tipo corredor de valor está identificada con la letra C, seguida de dos dígitos, que corresponden a la delegación, y una literal progresiva.

4.- Otro de los puntos importantes, es desde luego, las normas de aplicación; son básicamente los pasos a seguir para obtener, mediante la Tabla de Valores Unitarios, el valor del suelo y construcciones de un inmueble, observemos:

A.- En cuanto al valor del suelo no debemos perder de vista:

a).- Primeramente ubicar la delegación a la que corresponda el inmueble objeto de aplicación de la Tabla de Valores Unitarios.

b).- En base a su localización sabremos si debemos utilizar la Tabla de Colonia Catastral de tipo corredor, de ser así al inmueble le tocará el valor por metro cuadrado correspondiente.

c).- Si el inmueble no se encuentra en la situación anterior es decir, no aplicar la Tabla de Colonia Catastral de tipo corredor. Se establecerá la región utilizando los tres primeros dígitos del número de cuenta predial, así

como su manzana, con los tres siguientes dígitos de la cuenta mencionada, éstos dígitos deben atender a una colonia catastral de tipo área que, tiene un valor por metro cuadrado.

d).- Hecho lo anterior, el Valor Unitario obtenido se multiplicará por el número de metros cuadrados de terreno y, el resultado es el valor total del suelo del inmueble.

B.- Por lo que respecta al uso de la Tabla de Valores Unitarios para construcciones, es de observar:

a.- La construcción se debe ubicar en el Tipo y Clase que le asigne y, multiplicar el valor correspondiente por el número de metros cuadrados construido, luego entonces, obtenemos el valor de la edificación.

Si la edificación se sitúa en varios Tipos y Clase, y el inmueble es de uso habitacional se tomará únicamente el tipo de construcción que sea predominante en él.

Si el inmueble se emplea para varios usos, se aplicará la Tabla de Valores Unitarios de cada una de las construcciones según sea el caso y, después se sumará el resultado para lograr el valor total de la construcción.

C.- Además, si el inmueble es para uso diverso del habitacional y, está dotado de instalaciones especiales, elementos accesorios y obras complementarias, al valor que se obtenga de aplicar lo indicado en la letra B, se aumentará el 8% (ocho por ciento). Más adelante el artículo segundo transitorio nos da la definición de instalaciones especiales: aquellas que se consideren indispensables o necesarias para el funcionamiento operacional del inmueble. Asimismo la de obras complementarias: son aquellas que proporcionan amenidades o beneficios al inmueble.

5.- Otro dato interesante, sobre todo porque trasciende en las construcciones que tiene varios años de edificadas, es el hecho de que al resultado que se obtenga (de las operaciones descritas en el numeral inmediato anterior) se anexará una reducción en base el número de años verificados desde la terminación de la construcción o a partir de la última remodelación que

cambie la estructura del inmueble para conservarlo, del 1% ( uno por ciento) por cada año transcurrido, empero, sin excepción no se podrá descontar más del 40% (cuarenta por ciento).

6.- Finalmente, el valor del suelo, y construcciones del inmueble junto con las instalaciones especiales, si lo hubiere, se sumarán para obtener el valor catastral del inmueble.

Bueno pues, hemos analizado la columna vertebral del significado, aplicación y alcances de los Valores Unitarios y sus tablas, por medio del artículo segundo transitorio del Código Financiero del Distrito Federal.

Continuando con la investigación de los valores unitarios, tan solo nos queda invocar el quinto y sexto párrafo, de la fracción primera, contenida en el artículo 149 del Código Financiero que, a letra dice:

*"art. 149.-..... 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 este fracción." 127.*

En quinto párrafo simplemente alude a la "propuesta de determinación del valor catastral y pago del impuesto" predial que, la autoridad proporcionará a los contribuyentes, para facilitar el cumplimiento de su obligación tributaria. Sin embargo, en el artículo 2o del Código invocado, que habla de la definición de

los términos, No se encuentra enlistado el concepto de autoridad para los efectos del cuarto párrafo del artículo 149, por lo tanto, el contribuyente desconoce a que autoridad se refiere el párrafo transcrito y, si la que le envía tal propuesta es competente para ello. No debemos olvidar que al tener el Código Financiero un artículo de definiciones, como el 2º transitorio, no admite interpretación alguna.

El sexto párrafo nos habla de la potestad que tiene el contribuyente para aceptar o no la "propuesta" que la "autoridad" le hace llegar, para el pago del impuesto predial, en caso contrario, tiene el derecho a aplicar, por sus propios medios, los valores unitarios a su inmueble o, practicar el avalúo referido en el primer párrafo del artículo 149.

**c).- Ingresos obtenidos por la transmisión del uso y goce temporal del inmueble.**

Arribamos al último punto del quinto capítulo. Su fundamento es la fracción II, del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal. Por lo extensivo de la fracción iniciaremos sólo con el primer párrafo, que a la letra dice:

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

*I.-*

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

*Federación, en lo días que corresponda el bimestre de que se trate.*<sup>128.</sup>

En el párrafo citado encontramos varias hipótesis.

a).- Primeramente aparece la figura jurídica que consiste en transmitir el uso y goce temporal de un inmueble, entablándose obligaciones recíprocas entre quien transmite es uso y goce y, quien lo recibe, hablamos de obligaciones recíprocas porque en las últimas líneas de la fracción aparece la palabra contraprestación. Tal cuestión nos hace pensar que el Código Financiero hace alusión al contrato de arrendamiento, cuyo concepto lo da el artículo 2398 del Código Civil para el Distrito Federal vigente, dice:

*"artículo 2398.- Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso y goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso y goce un precio cierto."*<sup>129.</sup>

Aunque el artículo sustantivo invocado alude a una cosa, para los efectos de nuestra investigación sólo nos interesan los bienes inmuebles.

Es de subrayar que la fracción citada omite establecer si el total de las contraprestaciones deben ser en un precio cierto y en dinero o en especie, hacemos tal afirmación porque el Código Civil para el Distrito Federal prevé que el pago en los contratos de arrendamiento también puede ser en especie, como se desprende de la lectura del artículo 2399 que a continuación se transcribe:

*"artículo 2399.- La renta o el precio del arrendamiento puede consistir en una suma de dinero o en cualquier otra cosa equivalente, con tal que sea cierta y determinada"*<sup>130.</sup>

128.IDEM.

129.CONGRESO DE LA UNIÓN. Op. Cit. pag 172.

130.IDEM.

Tal cuestionamiento nos lleva a la siguiente pregunta

¿Sólo las contraprestaciones en dinero deben ser objeto de aplicación para la obtención del impuesto predial a pagar o, también las contraprestaciones en especie?

Lo cierto es que sobre este asunto en particular el artículo 149, segunda fracción, del Código Financiero del Distrito Federal es impreciso para el contribuyente y, trae como consecuencia una incertidumbre en el pago del impuesto predial si las contraprestaciones por la transmisión del uso y goce temporal de un inmueble son en especie.

b).- El párrafo en comento determina que, las contraprestaciones verificadas en un contrato de arrendamiento de bienes inmuebles, es también un método para obtener el impuesto predial a pagar. Empero, para poder aplicarlo es imperante saber si el valor catastral del inmueble, con base en un avalúo ó en los valores unitario, es mayor o menor al total de las contraprestaciones que se obtendrán por la transmisión de su uso y goce temporal; si aplicamos los dos primeros métodos citados y, el valor catastral del inmueble resulta ser menor, entonces nos remitimos al total de las contraprestaciones que se verifiquen por la transmisión del uso y goce del inmueble.

c).- Por último, consideramos atinado tomar en cuenta la situación que guardarán las contraprestaciones estipuladas en moneda extranjera, a fin de evitar imprecisiones para los efectos de esta fracción.

A continuación analizaremos los tres siguientes párrafos, de la fracción segunda, del artículos 149 objeto de estudio. que a la letra dicen:

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

*I.-*

*II.-*

*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 el párrafo anterior se multiplicará por el factor 0.42979 cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional y por el factor 0.25479 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 se establezca en el rango "A" de la tarifa prevista en el artículo 152 de este Código.

El artículo 152, fracción I reza:

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

I.-

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	\$ 12,461.45	\$ 34.15	0.27521
B	12,461.50	24,922.90	68.44	0.45767
C	24,922.95	49,845.80	125.48	0.63470
D	49,845.85	74,768.70	283.66	0.70480
E	74,768.75	99,691.60	459.32	0.82292
F	99,691.65	124,614.50	664.42	0.96273
G	124,614.55	149,537.40	904.36	0.99893
H	149,537.45	174,460.30	1,153.31	1.09334
I	174,460.35	199,383.20	1,425.31	1.13945

J	199,383.25	224,306.10	1,709.79	1.17468
K	224,306.15	249,229.00	2,002.56	1.21083
L	249,229.05	274,151.90	2,304.33	1.24375
M	274,151.95	299,074.80	2,614.30	1.28253
N	299,074.85	498,458.00	2,933.94	1.31492
O	498,458.05	697,841.20	5,555.68	1.31492
P	697,841.25	897,224.40	8,177.40	1.31820
Q	897,224.45	1'196,299.20	10,805.67	1.35034
R	1'196,299.25	1'495,374.00	14,844.19	1.35036
S	1'495,374.05	en adelante	18,882.79	1.35036

\*131.

Los párrafos transcritos nos establecen operaciones aritméticas para obtener el impuesto predial a pagar con motivo de un contrato de arrendamiento; operaciones que las sintetizaremos de la siguiente forma:

El total de las rentas comprendidas en dos meses se multiplica por el factor 38.47; el resultado es el valor catastral en base a la renta; ese resultado se encuadra entre los límites inferiores y superiores de la tabla transcrita; esto con el fin de encontrar el rango; hecho lo anterior, el resultado del que hemos estado hablando se multiplica por el porcentaje correspondiente al rango; del cual obtenemos un segundo resultado, a éste se suma la cuota fija que corresponde al rango del que también hemos estado hablando y obtenemos un tercer resultado; el tercer resultado lo multiplicamos por el factor 0.5139 cuando el inmueble es para uso distinto al habitacional o, por el factor 0.2969 si el destino del inmueble es habitacional, según sea el caso y, logramos un cuarto resultado que; es el impuesto predial a pagar; en el supuesto de existir contrato de transmisión en el uso y goce del inmueble objeto del impuesto. Ejemplo:

- a) Valor de Renta bimestral \$ 4,000.00
- b)  $4,000.00 \times 38.47 = 153,880$
- c) 153,880 se ubica en el rango H ya que es un cantidad que está entre 149,537.45 y 174,460.30 (negritas en la tabla del artículo 152)
- d)  $153,880 \times 1.09334$  (porcentaje del rango H) = 168243.15
- e)  $168243.15 + 1,153.31$  (cuota fija para rango H) = 283574.15

f)  $283574.15 \times 0.2969$  (factor para uso habitacional) = 84193.165

g) \$165.00 es impuesto predial a pagar cuando el inmueble es de uso habitacional.

Deseamos resaltar además que, en el segundo párrafo no se precisa si el resultado obtenido al hacer las operaciones aritméticas sobre las contraprestaciones verificadas en un bimestre, será el valor catastral para el bimestre correspondiente o, para todo el tiempo en que este vigente en contrato respectivo.

El artículo 152, además ordena en sus fracciones II y III:

II.-

*1.- Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se encuentre dentro el rango "A" de la tarifa citada pagarán una cuota fija de \$22.00*

*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 de \$26.00, la que se obtenga de multiplicar por 0.02256% la diferencia entre el valor catastral del propio inmueble y la cantidad señalada como limite 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 del inmueble 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 menciona.*

RANGO	PORCENTAJE DE DESCUENTO.
A	0
B	0
C	0
D	85.00
E	66.00
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 (W), 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:*

**RANGO DE VALOR DEL SUELO POR m2 FACTOR.**

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 este fracción, se entenderá por inmueble sin construcción, aquel que no tenga construcciones permanentes o que teniéndolas se 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 ecológicas, 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;*

ⓐ) *Los estacionamientos públicos debidamente autorizados y en operación;*

ⓑ) *Los inmuebles respecto de los que se obtenga licencia única de construcción y en período de su vigencia se realicen construcciones del 10% o más de la superficie del terreno;*

ⓒ) *Los inmuebles que constituyan el único bien inmueble propiedad del contribuyente, cuya superficie no exceda los 200 metros cuadrados.*

*(A)g) Los inmuebles cuya construcción sean inferior a un 10% de la superficie del terreno y que sea utilizado como casa habitación por el contribuyente y;*

*(A)h) Otros inmuebles que sean efectivamente utilizados conforme a la autorización que hubiese otorgado la autoridad competente.<sup>132</sup>*

Los numerales 1 y 2 de la segunda fracción no establecen reducciones en el pago del predial cuando sus inmuebles se ubiquen en los rangos A, B, C. y D, ; siendo para el rango A una cuota fija y, para los otros tres rangos diversas operaciones.

A fin de obtener una adecuada explicación de los transcrito, plantearemos un ejemplo, para el caso de la cuota adicional a pagar cuando el inmueble no tiene construcciones, veamos:

- 1.- El metro cuadrado del inmueble es de \$150.00 M.N.
- 2.- Tal metro cuadrado se ubica en el tercer rango, por lo que el factor a aplicar es el de 3.0 (negritas en el rango de valor de suelo por m<sup>2</sup>).
- 3.- Supongamos que el predial a pagar por bimestre es de \$100.00
- 3.- Se multiplicará  $100.00 \times 3.0$
- 4.-  $100.00 \times 3.0 = \$ 300.00$
- 5.- \$300.00 M.N. es la cuota adicional que se deba pagar al importe del impuesto predial, sin el inmueble no tiene construcciones.

Queremos dejar en claro que el Código Financiero no determina si la cuota adicional esgrimida anteriormente, es para pagarla por cada bimestre y por un año calendario fiscal.

Las dos fracciones citadas además establece; que el impuesto predial se calculará en periodos bimestrales, aplicándose al valor catastral la tarifa a que se hace alusión. También, determina la reducciones a que tienen derecho los contribuyentes.

132. Op. Cit, pag 72y 73.

Es característica peculiar que, el Código Financiero imponga una cuota adicional , además del impuesto a pagar, tratándose de inmuebles sin construcción, entendiéndose como tales los que no tengan construcciones permanentes o que teniéndola su superficie sea inferior al 10% de lo que conforma el terreno, habiendo excepciones como; inmuebles que pertenezcan a instituciones educativas, culturales o de asistencia privada, campos deportivos o de recreación acondicionados y funcionando como tales, estacionamientos públicos funcionando, los inmuebles cuya construcción sea inferior a un 10% de la superficie del terreno y que sea utilizado como casa habitación por el contribuyente, los inmuebles que constituyan el único bien inmueble propiedad del contribuyente, cuya superficie no exceda los 200 metros cuadrados y, demás inmuebles efectivamente utilizados conforme a la autorización correspondiente.

Consideramos que el artículo 152 emplea mecanismos coercitivos-fiscales para obligar al contribuyente a construir o fincar sobre superficies superiores a 200 metros cuadrados, no siendo el único inmueble propiedad del contribuyente. Por lo que el artículo evita que se desarrollen ciertos latifundios al adquirir grandes extensiones de terreno sin ser edificados, por parte de una sola persona.

Pasemos al quinto, sexto y séptimo, contenidos en la fracción II, del artículo 149, del Código Financiero del Distrito Federal, dicen:

*"art 149.-*

*I.-*

*II.-....*

*\* 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 las 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 aquel 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.*"133.

En estos párrafos encontramos los siguientes planteamientos interesantes:

a).- La publicidad que los contribuyentes deben dar a la autoridad fiscal con respecto de los contratos de arrendamiento celebrados por ellos es imprescindible para determinar que método se va a emplear en la obtención del impuesto predial a pagar, así como la modificación de dichos contratos o la celebración de nuevos. En los casos de modificación o celebración de nuevos contratos, los contribuyentes están obligados a ponerlo en conocimiento de la autoridad fiscal dentro del término de 15 días contados a partir del día en que aquello se verifique.

Haciendo un paréntesis a colación de los esgrimido en el párrafo anterior; contrariamente a la obligación impuesta al contribuyente para que dé a conocer los contratos de arrendamiento celebrados; en el Código Financiero del Distrito Federal observamos la ausencia de precepto jurídico alguno que ordene a la autoridad fiscal notificar al contribuyente; en el caso de haber declarado contratos de arrendamiento (recordemos el primer párrafo de la fracción II del artículo 49), como se obtuvieron los llamados factores que se multiplicaran por las contraprestaciones verificadas en un bimestre.

b).- En las primeras líneas del sexto párrafos encontramos una hipótesis curiosa, veamos. Cuando no sea posible cuantificar el total de las contraprestaciones a que se refiere el primer párrafo de la misma fracción, el contribuyente está obligado a dar a conocer tal situación a la autoridad fiscal, pagado el predial con apoyo en el valor catastral que reportó o debió reportar en el bimestre inmediato anterior.

En la segunda parte del sexto párrafo se impone una obligación al contribuyente la cual, si bien es cierto tiene como objetivo subsanar el pago indebido del predial durante el bimestre en que no se estuvo en posibilidad de establecerlo; porque se desconocía el total de las contraprestaciones, también lo es que no menciona cual reglamento, circular o artículo transitorio, contiene la tasa correspondiente al pago en parcialidades para obtener los recargos. Tales recargo, creemos que son sobre la diferencia que exista entre la cantidad que se pagó en el bimestre en que se desconocía el total de las contraprestaciones y la cantidad que se pagará al saber ya el total de éstas al siguiente bimestre o hasta que se tenga liquidada; o sobre la cantidad correcta del impuesto predial que se debió verificar en el bimestre en que no se sabía el total de las contraprestaciones.

c).- Por último; el séptimo párrafo regula el supuesto de que solamente se otorgue el uso y goce temporal de una parte del inmueble; en este caso el impuesto predial se calculara con apoyo en el valor catastral de éste; que será el que sea más alto después de aplicar el avalúo o los valores unitarios sobre toda su superficie y construcción si la hay; o el que se obtenga al aplicar las operaciones sobre el total de las contraprestaciones por el uso o goce temporal de la parte del inmueble de que se trate; conforme a la fracción II del multicitado artículo 149. Es de llamar la atención que, en este párrafo no se tomarán para determinar el valor catastral con base en las contraprestaciones por el uso y goce temporal, solamente las que se generen en un bimestre, sino durante toda la vigencia del contrato.

## CONCLUSIONES

Arribamos a los resultados arrojados por virtud de nuestra prolija investigación. Obteniendo a nuestro entender, planteamientos satisfactorios y, por otro lado, detectando incongruencias en la organización y estructura para determinar el impuesto predial, regulado en el Código Financiero para el Distrito Federal. concluyamos:

**PRIMERO.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena claramente en su artículo 31, fracción IV, sin permitir divergencia de opiniones que, el mexicano debe contribuir al gasto público de la Entidad Federativa en que resida de manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes; debiéndose entender por proporcionalidad; la capacidad económica del sujeto pasivo del impuesto, para contribuir al gasto público de la Entidad en residencia, en otras palabras, el contribuyente debe verificar el impuesto a pagar en base a su situación económica. Por equidad comprendemos; el hecho de que todos y cada uno de los individuos que se encuadren en el supuesto jurídico impositivo, deben contribuir con tal impuesto. Agregando que la proporcionalidad y equidad representan, entre otros, los elementos de validez de un impuesto, en consideración a un mandato constitucional, por tanto, si un impuesto no contempla uno de estos elementos o los dos, debe considerarse inconstitucional, parcial o totalmente.

**SEGUNDO.-** Del estudio que se realizó al artículo 31 constitucional, en su fracción IV, tanto de la doctrina al respecto, como de los criterios jurisprudenciales invocados; nos percatamos que coinciden en que uno de los sustentos legales de un impuesto es su determinación o establecimiento en ley, es decir, no existe un impuesto sino está contenido en una ley. Concretándonos al caso en cuestión, el impuesto predial se encuentra perfectamente contenido en una ley; Código Financiero para Distrito Federal; ley expedida por autoridad

constitucionalmente competente para establecerlo como lo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con apoyo en el artículo 122 constitucional, base primera, incisos b y e; al esgrimirlo en el cuerpo los capítulos III y V. Sin embargo, discrepamos por cuanto hace la forma, alcance y contenido para determinar el monto a pagar al momento de actualizarse los supuestos del impuesto predial, lo cual esgrimiremos en numerales posteriores.

TERCERO.- El objeto y finalidad de la recaudación del impuesto predial, junto con otros impuestos, es cubrir el presupuesto de egresos del Distrito Federal, y de esa manera efectuar el gasto público que demanden las atribuciones de las autoridades capitalinas; tal razonamiento lo obtenemos de las hipótesis ordenadas por los artículos; 31, fracción IV, 115, fracción IV, incisos a y c y, 122, base primera incisos b y e, constitucionales.

Por otro lado, es de nuestra consideración manifestar que el impuesto predial es un impuesto local, apoyándonos de igual manera en los preceptos constitucionales invocados en el párrafo anterior; el primeramente citado ordena que los mexicanos debemos contribuir con el gasto público de la Federación, como del Distrito Federal, Estado o Municipio en que se resida, el segundo que los Municipios percibirán las contribuciones y tasas adicionales que establezcan los Estados respecto a la propiedad inmobiliaria y, el tercero determina que en el ejercicio de la hacienda pública del Distrito Federal serán aplicables las hipótesis contenidas en el artículo 115, fracción IV, inciso c; concluyendo que; si un mexicano reside en esta capital debe verificar las contribuciones que la hacienda pública local ordene en la esfera de sus facultades, (siempre y cuando estos se adecuen al supuesto impositivo y en atención a su capacidad económica) dentro de esas facultades se ubica el impuesto predial.

CUARTO.- Tomando en consideración la importancia de la propiedad raíz, el legislador federal ha tomado la precaución de regularla en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como lo establece nuestro artículo 36

constitucional, en su fracción I; denominándolo Catastro; siendo a nuestro parecer un censo, enlistado o, agrupación de los inmuebles y superficies delimitadas, en el que se concentran información referente a éstos; características estructurales, dueño, tiempo de vida aproximada etc., ubicados en una Entidad Federativa.

En virtud de lo manifestado, y en atención a la complejidad urbana que acontece en nuestra ciudad capital, consideramos que es de vital importancia la elaboración, administración y actualización del catastro, en este caso, para contar con una guía en la recaudación del impuesto predial, además de tener en conocimiento de quien es el titular de tal o cual propiedad.

Al analizar el texto del artículo 148 del Código Financiero para el Distrito Federal; desprendemos enunciados tales como que el poseedor también esta obligado al pago del impuesto que nos ocupa, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible; ello nos hace reflexionar en que dicha hipótesis intenta subsanar la falta de actualización del catastro, por cuanto hace al propietario de un inmueble. Por lo expuesto, reafirmamos lo esgrimido en el capítulo II, al estimar que, el Código Financiero del Distrito Federal no consideraba la información contenida en el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, para la administración o actualización del catastro, toda vez que ningún artículo de aquel ordena que se recabe dato alguno de la Institución Inmobiliaria en cita, para fines fiscales o catastrales (*infra pag. 61*)

Por lo argumentando, la figura del catastro, es un elemento indispensable para la determinación y aplicación del impuesto predial y, tiene implicaciones con cualquier tipo de contribución de carácter territorial, toda vez que, con base en él se llega apreciar la exacta valoración de los bienes inmuebles. Empero, insistimos, estamos en desacuerdo con la circunstancia de que el valor catastral de un inmueble sea la base para establecer el impuesto predial como lo regula el Código Financiero.

QUINTO.- En cuanto a los métodos para determinar el impuesto predial en el Distrito Federal si bien es cierto están contenidos en ley, siendo estos: avalúo directo sobre el inmueble, utilización de la tabla de valores unitarios, y aplicación de las operaciones establecidas en el artículo 149, fracción II y 152 del Código Financiero de nuestra ciudad, cuando se declara la transmisión del uso y goce temporal del inmueble (arrendamiento), también lo es que difieren de los elementos constitucionales de un impuesto como son la proporcionalidad y equidad, culminemos:

a).- Lo métodos en cita soslayan el ingreso económico personal del propietario o poseedor de un inmueble, en atención a que aquellos para determinar el impuesto predial no están en función de la capacidad de pago del contribuyente; o sea, se fija el predial a pagar en base al valor del inmueble mismo. En ese orden de ideas, los métodos para determinar el impuesto predial en el Código Financiero del Distrito Federal devienen violatorios del elemento llamado proporcionalidad establecido en el espíritu y texto del artículo 31, fracción IV, de nuestra carta magna, por ende, los métodos en cuestión son inconstitucionales. En efecto, atendiendo al concepto de proporcionalidad planteado en el capítulo I y este apartado; los artículos regulatorios de la forma para obtener el impuesto predial devienen inconstitucionales en virtud de no estar acordes con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

b).- Los métodos para determinar el impuesto predial en la capital del país, no contienen tablas o rangos que permitan al contribuyente, en base a su capacidad económica, que factores deben aplicarse para obtener el pago del impuesto predial a pagar. Insistimos, en base a su capacidad económica, ya que no existe ningún parámetro en el mil veces citado Código Financiero que tome como base los ingresos económicos personales de los individuos. Los rangos de los que hablamos representarían la equidad en el pago de impuesto predial, al crear hipótesis que permitirían igualdad entre los contribuyentes, es decir, que todas las personas que se ubiquen en tal o cual parámetro pagarían la misma cantidad de predial., repetimos, con apoyo en su capacidad de pago.

c).- Afirmamos lo escrito en los punto a y b, por lo siguiente: basta recordar el contenido del artículo 149, 151 y 152 del Código Financiero del Distrito Federal; en ellos se ordena sacar el importe del predial por medio de avalúo directo, u operaciones aritméticas mediante la aplicación de factores, los cuales consideramos que se obtienen de aspectos inflacionarios y estudios de mercado inmobiliario como lo dispone el artículo 151 invocado y artículo 11, fracción VII, del Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal; este último prescribe que la Tesorería del Distrito Federal efectuará los estudios de mercado inmobiliario, a efectos de determinar los valores catastrales, así como tasas y tarifas impositivas en materia de contribuciones referentes a bienes inmuebles.

Ejemplificando;

Los avalúos se emplean para conocer el valor de un inmueble, tomando diversos elementos que atiende única y exclusivamente las estructura, mercado y ubicación de aquel, más no la situación económica del dueño o poseedor.

Los valores unitarios, se realizan por parte de la Tesorería del Distrito Federal, con apoyo en el artículo mencionado del Reglamento invocado, aludido en el párrafo que nos antecede y; tampoco se observar la consideración del pecunio que obtenga o tenga el titular del predial a pagar.

En el caso de la transmisión en el uso y goce de un inmueble ; los factores 38.47, 0.422979 y 0.25479, necesarios para obsequiar el importe del impuesto predial y, contenidos en el Código Financiero, no toman en cuenta la situación económica del sujeto pasivo del impuesto.

En suma, son aspectos totalmente ajenos a la situación y poder adquisitivo que año con año varia en el contribuyente y, que atinadamente no soslaya la Constitución, al ordenar que toda contribución que verifiquen los contribuyentes en la Entidad Federativa en que residan debe, ser proporcional y equitativa en que dispongan las leyes; pero, el Código Financiero omite la proporcionalidad y equidad tal y como la doctrina, y criterios jurisprudenciales

establecen en sus conceptos, en la interpretación de nuestra ley máxima, que está por encima de un ordenamiento recaudador local.

d).- ¿ Por que razón afirmamos lo aseverado en las líneas precedentes?; nos llega a nuestra mente el siguiente planteamiento:

Una persona que compró un inmueble hace veinte años, en esa época tuvo la capacidad económica para adquirirlo, sin embargo, su capacidad de pago pudo verse mermada o mejorada en el transcurso de esos veinte años, significando que, su poder adquisitivo se vio modificado después de haber comprado el inmueble. Independientemente de mejorar o no su capacidad de pago, los métodos para sacar el importe del predial a pagar, no toman en cuenta el aspecto económico descrito que, la Constitución ordena se consideren para verificar las contribuciones.

SEXTO.- Otra forma para reparar la falta de relación que puede existir entre la forma de pago del impuesto predial y la capacidad de económica del contribuyente, es que éste apele a la jurisdicción y competencia del Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal. Así es, con apoyo en el artículo 23 de la Ley del Tribunal en cita, es competente para conocer de las controversias originadas entre el ciudadano y las Autoridades del Distrito Federal, como lo acreditamos en el estudio del último punto del capítulo III, en el caso que nos ocupa es perfectamente competente para resolver las cuestiones relacionadas con el pago del impuesto predial. En otras palabras, el sujeto pasivo del predial tiene el derecho de acudir ante dicho Tribunal para demandar la nulidad de la determinación del predial a pagar, argumentando los planteamientos vertidos en el cuerpo del capítulo I, o sea, la falta de proporcionalidad y equidad en los métodos para establecer el multicitado predial a pagar, por no estar acordes con los principios constitucionales ordenados por el artículos 31, fracción IV.

## BIBLIOGRAFIA

## LIBROS CONSULTADOS.

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México 1990. pag 24..

BURGOA ORIHUELA IGNACION, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1976, pág 144

CHAPOY B. DOLORES BEATRIZ Y GIL VALDIVIA, GERARDO Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Fiscal, Edit UNAM, México 1981, pag 66.

CALENDARIO MIRANDA AMADOR, Análisis Practico de los Impuestos, editorial Themis, México 1996, pag 4.

CARRASCO IRIARTE HUGO. Derecho Fiscal Constitucional, Edit. Harla, México 1994, Pag. 120

COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL, El Catastro Rural y la División Política , una Necesidad de México. Impreso por CETENAL, México 1976. pag. 9.

CORTINA GUTIERREZ ALFONSO, Curso de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México 1986, Página 309

DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa. décimo sexta edición, México 1990, pag 372

FLORES ZAVALA ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa., decima sexta edición, México 1975, Página 21.

FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Trigésima Primera Edición, México México 1992, pag 270

HORST KARL DOBNER EBERL, Sistemas Catastrales, Editorial Concepto. México 1982, pag.36-58.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La Administración del Catastro Municipal. Editado por el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. 2a. edición, México 1993, pag.3

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LA HACIENDA PÚBLICA. Trimestre Fiscal, número 33, año 10, Impresora Moderna Galicia, México 1989, pag 79, 80 y 81.

MARGAIN MANATOU E. La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Mexicano, VASLP, México 1967, pag. 109.

MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Editorial Harla, Méxic, 1991, pag. 405, 406.

NEUMARK, FRITZ, Principios de la Imposición (Obras Básicas de Hacienda Pública), Madrid 1974, Instituto de Estudios Fiscales, pag 45.

RABASA EMILIO O., Y CABALLERO GLORIA "Mexicano esta es tu Constitución". Editorial Porrúa, décimo primera edición, México 1997, Pag. 356 y 357.

RIVERA PÉREZ CAMPOS JOSE, Proporcionalidad y Equidad de los impuestos, Edit.RIF, pag. 51

SÁINZ DE BUJANDA. F, Notas de Derecho Financiero, Tomo I, vol 2, lección 35, Citado por DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. Op. Cit. Página 10.

VALDES VILLAREALMIGUEL, Estudios Fiscales Administrativos 1964- 1981, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp. 50,51 y 52.

WENCESLAO BARQUERA JUAN, Lecciones de política y derecho político para la instrucción del pueblo mexicano, Edición Facsimilar, UNAM 1978, pag 44.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS CONSULTADAS.

CONGRESO DE LA UNION, CAMARA DE DIPUTADOS, Los Derechos del pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo IV, Edit Porrúa., 4ª edición, México 1995, pag. 400-410, 754-757

ENCICLOPEDIA ESPASA, Edit. Calpe, Tomo XV. pag. 257 Y 258

ENCICLOPEDIA ILUSTRADA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario Hispánico Universal, tomo primero, W. M. Jackson Editores, México D.F. pag 1402

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, Tomos I, II, III y IV, Quinta Edición, México 1995, Pag. 727, 784 y 785

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES, Enciclopedia Orneba, Tomo XXVI, Edit Driskill S.A., Argentina 1981, pag 151 y 152.

## LEYES Y JURISPRUDENCIAS CONSULTADAS

ABELARDO L. RODRIGUEZ, PRESIDENTE SUSTITUTO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal, Talleres Gráficos de México, México 1934, pag 13

EMILIO PORTES GIL. Presidente Provisional Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Ley de Hacienda del Distrito Federal, Talleres Gráficos de México, México 1929. Pag. 4.

H.ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. Artículo Segundo Transitorios del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1999

H.ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Código Financiero del Distrito Federal, Edit.ISEF. México 1998, pag. IV, 6, 70, 71 74.

H. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ediciones Fiscales Isef, pag.1 a 7.

H.ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Edit. Pomua, 18ª adición, México 1999, pags 166 y167,

H.ASAMBLEA DE LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, I LEGISLATURA, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995. Leyes y Códigos de México, Ley del mismo nombre, Edit. Pomua, 18º edición, México 1999. pag. 577, 584 y 585

H. ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, Promulgada por el C. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de Leon, Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1996, Ley Del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Editorial Pomua, México 1999, 18o Edición, pag.s 409. y 410

H. ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, PROMULGADA POR EL C. PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON. Púbicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Edit, Sista,. 3ra Edición, México 1999, pags. 137,141, 146,154,160 y 167.

H. ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1993, Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Edit, Sista, 5 edición, México 1999, pag1,3,13,33,59 y 65

H.ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicación especial del, México, 1994. pag 3.

H.CONGRESO DE LA UNIÓN, Constitución Política de los Estados Unidos, Edit, Porrúa, México 1999, 118ª Edición pag.38, 40, 61, 62, 65, 67, 116.

H.CONGRESO DE LA UNIÓN, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación 26 de junio de 1994, cuya ultima reforma fue el 4 de diciembre de 1997. Editorial Porrúa, 18ª edición, México1999, pag 11 y 13.

H CONGRESO DE LA UNIÓN. por decretos de 7 de enero y 6 de diciembre de 1928 y 3 de enero de 1928 . Promulgado por el C. Presidentes Plutarco Elias Calles. Código Civil para el Distrito Federal, Edit. Sista, México 1998, pag 69,70, 71,219 y 220.

H.CONGRESO DE LA UNIÓN, Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, Promulgado por el C. Presidente Luis Echeverría Alvarez, Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito FederalEdit. Sista, México 1998, pag 241,y 242.

H.CONGRESO DE LA UNIÓN, Código Fiscal de la Federación, Ediciones Fiscales ISEF, México 1999, Pag.2.

H.CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley General de Población, Edit. Porrúa, México 1998. pag 34.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Diario Oficial publicado el 14 de abril de 1997, Edit. Talleres Gráficos de México. pag 34.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Diario Oficial de la Federación, Publicado el 31 de diciembre de 1941, Talleres Gráficos de México, pag 80.

GOBIERNO DE LA REPUBLICA, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, Edit, Porrúa, México 1983, pag. 5.

C. PRESIDENTE. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, reformado por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 8 de agosto de 1998. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.. Editi, Porrúa, México 1999, 18 Edición, pag. 202, 217y 218.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION,. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1984, 2a parte, Pleno pag. 325

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, apendice al Semanario Judicial de la Federación, Tesis número 537. pag,996.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, apendice al Semanario Judicial de la Federación, Tesis número 537. pag,996.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN tesis jurisprudencial número 98, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo I, visible en las paginas 108 y 109.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN informe del C. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1984, 2a parte, Pleno p. 325; y en la Tesis 5, Informe de 1985, Primera Parte, Pleno, páginas 371 y 372