

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“LA EXENCIÓN EN EL IMPUESTO PREDIAL DEL
DISTRITO FEDERAL, UNA PROBLEMÁTICA DE
APLICACIÓN EN RELACIÓN A LOS INMUEBLES DEL
DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.”**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

ESPECIALISTA EN DERECHO FISCAL

P R E S E N T A :

PATRICIA LÓPEZ LÓPEZ

ASESORA: DRA. YOLANDA CRISTINA RAMÍREZ SOLTERO.

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F., OCTUBRE DE DOS MIL SEIS.



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.

*A mi madre y padre fuentes
inagotables de amor e inspiración de
mis más grandes sueños.
Continúa el compromiso.*

*A mi hermana y amiga Raquel con
quien además comparto el
compromiso y amor por la docencia.*

*A Emma Torres Torija, de quien su
alma y espíritu siempre vivirá en mí.*

A Dios, gracias por colmarme de bendiciones.

Todo mi agradecimiento y reconocimiento a un ser humano excepcional, de quien he recibido enseñanzas de muy alto nivel y de calidad humana excepcional que llevaré por siempre. Gracias Dra. Yolanda Ramírez Soltero.

Mi agradecimiento infinito a mi querida Institución, grande en todos los sentidos la Universidad Nacional Autónoma de México,

Mi agradecimiento a todos mis amigos.

*Lo que conocemos, lo conocemos
más como una mera opinión nuestra
que como real posesión de la verdad;
es más una simple estimación propia
que un saber lo que es cierto*

SAN JERÓNIMO

ÍNDICE

| | Página |
|--|--------|
| INTRODUCCIÓN. | I |
| CAPÍTULOS. | |
| CAPÍTULO PRIMERO. DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL APLICABLE AL DISTRITO FEDERAL. MARCO HISTÓRICO REFERENCIAL. | 1 |
| I.- HACIENDA PÚBLICA. | 2 |
| A. CONCEPTO. | 5 |
| B. ESTRUCTURA DE HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. | 8 |
| C. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL. | 9 |
| C.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: | 11 |
| C.1.1. 8ª REFORMA. | 12 |
| C.1.2. 10ª REFORMA. | 15 |
| D. INTEGRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL. | 20 |
| D.1. LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES MUNICIPALES. | 21 |
| D.2. COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL: | 23 |
| D.2.1. PROPIEDAD INMOBILIARIA. | 24 |
| D.2.2. PARTICIPACIONES FEDERALES. | 26 |
| D.2.3. INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. | 31 |
| II.- LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DEL DISTRITO FEDERAL. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. | 32 |
| A. MARCO CONSTITUCIONAL. | 32 |
| A.1. DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN. | 33 |
| A.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL. | 33 |
| A.3. DE LA OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR AL GASTO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL. | 34 |

| | |
|--|-----|
| A.4. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL AL DISTRITO FEDERAL. | 36 |
| III. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO. | 40 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO. | 41 |
| CAPÍTULO SEGUNDO. DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL. | 44 |
| I.-DEL IMPUESTO PREDIAL. | 45 |
| A. CONCEPTO. | 46 |
| B. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. | 52 |
| C. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. | 55 |
| D. NATURALEZA JURÍDICA. | 58 |
| E. ELEMENTOS: | 60 |
| E.1. SUJETO. | 62 |
| E.2. OBJETO. | 69 |
| E.3. BASE. | 70 |
| E.3.1. VALORES UNITARIOS. | 72 |
| E.3.2. BASE RENTAS. | 96 |
| E.4. TASA O TARIFA. | 104 |
| E.5. EXENCIONES. | 108 |
| II.-CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO. | 112 |
| III.-BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO. | 114 |
| CAPÍTULO TERCERO. DE LA EXENCIÓN A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. | 117 |
| I.- DE LA EXENCIÓN. | 118 |
| A. CONCEPTO. | 119 |
| B. DISTINCIÓN ENTRE EXENCIÓN Y NO SUJECCIÓN. | 121 |
| C. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. | 123 |
| C.1. PROPIEDAD INMOBILIARIA. | 128 |
| C.2. INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A SU CARGO. | 132 |
| II.- BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. | 134 |

| | |
|--|-----|
| A. RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LOS BIENES DE LA FEDERACIÓN Y DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. | 134 |
| III.- DE LA EXENCIÓN EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL | 148 |
| A. SU RECONOCIMIENTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO EN EL DISTRITO FEDERAL. | 149 |
| A.1. DISPOSICIONES GENERALES. | 153 |
| A.1.1. OBLIGACIÓN DE CUBRIR CONTRIBUCIONES ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO FINANCIERO. | 153 |
| A.1.2. RECONOCIMIENTO DE LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. | 154 |
| A.2. DISPOSICIONES ESPECIALES. | 155 |
| A.2.1. DE LA EXENCIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL. | 155 |
| A.2.2. SOLICITUD DE DECLARACIÓN. | 157 |
| A.2.2.1. REQUISITOS. | 158 |
| A.2.2.2. PROHIBICIÓN DE LA GESTIÓN DE NEGOCIOS. | 160 |
| A.2.2.3. PRINCIPIO DE APLICACIÓN ESTRICTA DE LA LEY. | 164 |
| IV. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO. | 167 |
| V.- BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO. | 168 |
| CONCLUSIONES GENERALES. | 173 |
| BIBLIOGRAFÍA GENERAL. | 175 |
| HEMEROGRAFÍA. | 180 |
| LEGISLACIÓN CONSULTADA. | 183 |
| DIARIOS OFICIALES. | 184 |
| FUENTES INFORMÁTICAS. | 184 |

INTRODUCCIÓN

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, queda debidamente establecido un reconocimiento pleno y total a una figura, que de inicio pudiera concebirse como contraria a nuestro ordenamiento fundamental, como lo es la “*exención*”, la que se presenta con ese carácter, en virtud de consagrar la propia Carta Fundamental que es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal, Estado o al Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Así, la obligación de contribuir para los gastos públicos en los diversos niveles de gobierno, de inicio no admitiría excepciones; sin embargo, en el caso de la exención materia de la presente investigación, se refiere a aquella cuyos destinatarios de tal beneficio son los bienes de dominio público de la Federación.

Esta situación que se presenta tan *sui generis* de beneficio para los bienes de dominio público de la Federación hace advertir una consideración que le llamaremos económico-jurídica, que orbita en relación a dos principios como lo son; el de “unidad de caja” y el que la teoría predominantemente argentina reconoce como de “inmunidad” considerado como el correcto y no así el de exención.

Estos dos principios justifican que el legislador constitucional reconociera excepcionalmente que, en tratándose de los denominados bienes de dominio público de la Federación, se estableciera un beneficio “excepcional”, atendiendo ello fundamentalmente a que de acuerdo al principio de “*unidad de caja*” no exista una salida de dinero, que acto posterior signifique el regreso a la misma (lo que queda patente en el caso de los bienes de las propias entidades federativas, del Distrito Federal y municipios), en cuanto al segundo principio lo que se tutela es “la no atribuibilidad de los hechos imponibles a las entidades públicas, por su misma naturaleza”, siendo que esta inmunidad deriva de una pretendida incompatibilidad entre la calidad de contribuyente y la de ente soberano.” Como se ha dejado sentado, estos dos ejes fundamentales constituyen la razón de ser del beneficio concedido a dichos bienes, y que justamente hace reconocer, el que el legislador constitucional haya previsto que tratándose de tales, se estableciera un beneficio que si bien se encuentra acotado, limita a la vez la posibilidad de un ejercicio pleno de la potestad tributaria de las Entidades Federativas y del Distrito Federal.

Sin embargo ha de tenerse presente, el que justamente dicho beneficio se encuentra inmerso dentro de la conformación de la Hacienda Pública Municipal,

y entonces surge el cuestionamiento ¿por qué en ese nivel de gobierno?, ya que es potestad exclusiva que se lleve a cabo por las legislaturas de los Estados para imponer contribuciones que integren la hacienda del mismo, la que se constituye con uno de los rubros más importantes como lo es el que tiene por objeto gravar sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Conformación de la que además se debe tener presente le es aplicable en todo lo que no sea contrario a la naturaleza propia del Distrito Federal, a éste.

Así, el Municipio constituye en adición a ser la célula de la cual parte nuestro sistema federal, el punto de partida para el análisis de la conformación de su hacienda pública, prevista en el artículo 115 fracción, IV inciso c) segundo párrafo, la que aparece en forma precisa en cuanto a la figura que nos ocupa, en los siguientes términos:

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

Siendo así que la salvedad a tal reconocimiento es lo que constituye el núcleo esencial del trabajo de investigación que se presenta, y cuyas reflexiones a su alrededor, servirán para sentar la base de por qué, si el legislador constitucional en reconocimiento a los dos principios señalados supra, resultan ser los orientadores de que se haya plasmado en dichos términos, es que así mismo de su propio texto al trasladarlo a su aplicación, éstos incidan en sentido negativo, en razón de que para gozar de ella, los destinatarios tienen que tener presente la forma en la que el legislador local -que para nuestro análisis es el Distrito Federal- se han previsto.

En adición, ello ocasiona un colapso cuando se enfrenta a la complejidad de la legislación tributaria y los principios en ella recogidos, destacando por solo citar el más importante, de aplicación estricta de la norma en tratándose de las excepciones al hecho imponible, caso éste de la exención.

Los elementos que se han señalado inciden en sentido negativo, haciendo nugatorio el “beneficio concedido a los bienes”, máxime cuando se está en presencia de los que siendo de dominio público son propiedad de entidades paraestatales (descentralizados), porque entonces su límite se encuentra por demás acotado al objeto público sin siquiera concebir que este se haga

extensivo cuando se esté en el supuesto calificado de forma simple de “oficinas administrativas”, ya que es justamente la excepción contenida en la norma suprema.

Presentado así el tema objeto de investigación, éste se realiza a lo largo del desarrollo metodológico en tres capítulos.

Teniendo presente que el objeto de una investigación *prima facie* puede partir con el planteamiento del origen histórico del contenido de un determinado orden jurídico o en otra vertiente de cuáles son las causas económicas y políticas que han determinado su contenido es que el ángulo de prospección se orienta en un primer momento como el análisis de la Hacienda pública municipal, ocupándose de todo esto en el capítulo primero, que para sustentar este ángulo se recurrió al método histórico y exegético.

En el segundo capítulo, se aborda en lo particular al impuesto predial, que es analizado en sus orígenes, fundamento constitucional, evolución y elementos, lo que permite conocer en virtud de desentrañarlo y así estar en aptitud de entender como es que se constituye el primer ingreso en el rubro tributario a nivel municipal. Para llevar a cabo este estudio se aplica el método exegético en principio, analítico e histórico posteriormente, lo que permitieron conocer a profundidad a dicha contribución, ya que se estudio desde su estructura origen y evolución de la norma e inclusive sus reformas a través de los diversos fallos de gran trascendencia que ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Y por último, en el tercer capítulo se aborda el tema toral de esta investigación como lo es la exención, con sus matices y diferencias sustantivas con estas figuras que implican excepciones al hecho imponible, lo que se estudió desde una perspectiva constitucional, descendiendo posteriormente a la norma tributaria local -en el Distrito Federal- trabajo para el cual fueron aplicados los métodos deductivo, comparativo, analítico y exegético.

De igual manera los instrumentos utilizados fueron bastísimos y que tienen su base en literatura especializada nacional pero predominantemente extranjera, artículos, derecho comparado, jurisprudencia, versiones estenográficas de sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dictámenes de reformas a la Constitución y gacetas parlamentarias.

Así, queda de manifiesto que el presente trabajo es una obra inacabada, ya que tan sólo constituye un primer intento por profundizar en el tema de la exención a la propiedad inmobiliaria, en lo particular de los bienes de dominio público.

Sin embargo, se puede pensar que la forma en la que se encuentra reconocida en este momento la figura de la “exención” referida en el párrafo anterior, requiere para su verdadera aplicación una reforma a nivel Constitucional, la que deberá tener muy presente en todo momento, que lo que ha orientado a las últimas reformas constitucionales a nivel municipal ha tenido como estandarte el espíritu de fortalecimiento a su hacienda pública, como única forma de lograrlo en el ámbito económico a partir de la cual se puede pensar en un fortalecimiento político y social.

CAPÍTULO PRIMERO. DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL APLICABLE AL DISTRITO FEDERAL. MARCO HISTÓRICO REFERENCIAL.

SUMARIO: I.- HACIENDA PÚBLICA. A. CONCEPTO. B. ESTRUCTURA DE HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. C. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL. C.1.ANTECEDENTES HISTÓRICOS. C.1.1. 8ª REFORMA. C.1.2. 10ª REFORMA. D. INTEGRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL. D.1. LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES MUNICIPALES. D.2.COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL. D.2.1. PROPIEDAD INMOBILIARIA. D.2.2.PARTICIPACIONES FEDERALES. D.2.3 INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. II.- LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DEL DISTRITO FEDERAL. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. A. MARCO CONSTITUCIONAL. A.1. DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN. A.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL. A.3. DE LA OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR AL GASTO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL. A.4 APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL AL DISTRITO FEDERAL. III. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO. IV. BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.

I.- HACIENDA PÚBLICA.

Resulta de gran importancia encontrar la justificación y ubicación de la Hacienda Pública dentro del Estado, esto es, el fin que lo justifica que es el bien común dirigido a una colectividad; sin embargo, ese fin así perseguido por esa estructura no podría llevarse a cabo sin recursos lo cual ha sido puesto de manifiesto al establecerse *El Estado como cualquier otra organización, funciona a través de personas y éstas, para poder actuar, requieren de recursos. El propio Dabin, de la misma forma que teóricos como Séller, Sánchez Agesta y Ermacora, nos subraya a lo largo de su obra, la importancia que tiene el aspecto económico para que el Estado esté en posibilidades de cumplir con sus fines.*¹

Así, el hecho de que el Estado cumpla sus fines se entiende y justifica en razón a la respuesta que éste tendrá que realizar en favor de sujetos en conjunto (colectividad) “...el hombre, desde tiempos pretéritos, tiende a vivir en sociedad, y esta vida colectiva engendra necesidades distintas de las que tiene el individuo en su consideración aislada, vemos, así, que cuando el ser humano resuelve integrarse en una colectividad, esa reunión de individualidades supone diversos ideales comunes que primeramente son el defenderse recíprocamente, crear normas de convivencia que regulen una interdependencia armoniosa y velar por su acatamiento, así como buscar el medio de resolver las controversias y castigar las infracciones con el mayor grado de justicia. Esta idea les da lugar a las necesidades públicas”.²

La llamada “Necesidad Pública Servicio Público son dos conceptos cuyo examen, siquiera superficial, es indispensable, por cuanto constituyen el presupuesto existencial de dicha ciencia.

- A) Necesidades públicas son aquellas que nacen de la vida colectiva y se satisfacen mediante la actuación del Estado.

Una observación de las necesidades humanas en general, demuestra que ellas son múltiples y aumentan en razón directa a la civilización. Algunos son de satisfacción indispensable para la vida normal del hombre, individualmente considerado, pudiendo ser a su vez, inmateriales (intelectuales, religiosos, morales, etc.) o materiales (alimentación, vestido, habitación, etc.).³

De esta manera el Estado lleva a cabo una función llamada actividad financiera que tendrá como fin mediático el ejercicio de la potestad tributaria que le permita en principio establecer supuestos de hecho generadores de contribuciones a cargo de sujetos obligados (contribuyentes), los que tendrán que cumplir con lo dispuesto por la Norma Fundamental, la que de forma precisa establece los principios rectores que rigen los hechos imponibles así previstos por el legislador, destacando de entre ellos el

¹ Cfr. GONZÁLEZ URIBE, Héctor. “Hombre y Sociedad, el dilema de nuestro tiempo”, Jus, México, 1979, Págs. 251-252.

² VILLEGAS B. Héctor. “Curso de Finanzas Derecho Financiero y Tributario”, Tomo único, 5ª edición ampliada y actualizada, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994. Pág. 3.

³ Ibidem. Pág. 2.

fin de las contribuciones que se prevé será la satisfacción del denominado gasto público.

Entiéndase por “Gasto público, recurso público, para satisfacer las necesidades públicas, mediante la prestación de los servicios correspondientes, es menester realizar erogaciones que suponen los previos ingresos. Ello nos introduce en el campo de las finanzas públicas en virtud de sus dos típicos fenómenos: gasto y recursos públicos.”⁴

“En este aspecto la actividad financiera se distingue de todas las otras que ejecuta el Estado en que no constituye un fin en sí misma, o sea que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental porque su normal desenvolvimiento es condición indispensable para el desarrollo de las otras actividades. Esto es así, porque ninguna actuación del Estado sería posible, si no hubiese obtenido previamente los fondos necesarios para solventar su actividad en procura de satisfacer necesidades públicas.

El Estado es el único y exclusivo sujeto de la actividad financiera, concibiendo el término “Estado” en sentido lato y comprensivo, por tanto, del ente central (Nación) y de los entes federados (provincias), así como de los municipios (en los países en que tales formas gubernamentales tengan vigencia, como en la Argentina).”⁵

Ahora bien, es de considerarse que la integración de la hacienda pública tiene por efecto si bien satisfacer una necesidad colectiva la que debe ser satisfecha con los recursos del Estado una vez que estos ingresan al patrimonio de este, sin embargo ello no ocurría así en otras épocas, por lo que vale la pena destacar lo siguiente:

“Evolución histórica.- Las haciendas del mundo antiguo presentan en cuanto a la obtención del recurso una gran heterogeneidad que impide considerarlo en forma orgánica. En general, puede decirse que las necesidades financieras mediante prestaciones de los súbditos y de los pueblos vencidos con rentas patrimoniales y por medio de monopolios estatales; se nota, sin embargo, un neto predominio de los ingresos patrimoniales provenientes de bienes del dominio particular del monarca, tales como minas y tierras. Sucede que en esas épocas remotas no se distinguía por lo general, entre patrimonio del Estado y patrimonio particular del soberano.”⁶

Pese a lo anterior, la evolución de la Hacienda Pública ha llevado a que si bien en principio los servicios públicos son sufragados a través del gasto público, ello no significa que por la creciente demanda de necesidades públicas, los costos tengan que incrementarse para satisfacer dichas necesidades, sino que por el contrario, desde un punto de vista económico existirán ocasiones en las cuales los destinatarios opten a que los mismos sean sustituidos por bienes privados, lo cual se puede apreciar de la siguiente cita:

⁴ Ibidem Pág. 8.

⁵ Ibidem Pág. 10.

⁶ Ibidem Pág. 50.

“Costes relativos de los servicios públicos. Para explicar el crecimiento de la relación entre el gasto y el PNB puede observarse también que el costo de los servicios públicos ha crecido relativamente con respecto al de los bienes privados. Este crecimiento, especialmente en años recientes, puede reflejar tasas diferentes de inflación. El más rápido crecimiento de la tasa de inflación en el precio de los factores productivos o bienes comprados por el sector público, tuvo como resultado una elevación en la relación entre el gasto nominal y el PNB, bastante por encima de la que se produjo en la relación deflactada. Pero las diferentes respuestas con respecto a la inflación no son el único factor. A largo plazo, la naturaleza de los bienes y servicios que suministra el sector público puede ser tal que estos componentes del PNB, se hagan menos receptivos al progreso tecnológico de lo que son en el caso de los bienes privados, elevando de esta forma su coste relativo con respecto al de los bienes privados.

Los servicios públicos serán más costosos, pero esto no implica que la participación del gasto público en el PNB deba crecer. A medida que el precio relativo de los bienes públicos aumente, los consumidores los sustituirán por bienes privados. Así, el resultado dependerá de las elasticidades de la demanda de bienes públicos y de bienes privados. Sólo si la demanda es inelástica se puede predecir que la participación pública se incrementará”⁷.

“El Derecho Financiero como ordenamiento de la Hacienda Pública.

Desde otro punto de vista - podemos igualmente definir al Derecho Financiero como el conjunto de reglas y principios jurídicos que disciplinan la Hacienda Pública.

¿Qué es la Hacienda Pública? Desde una perspectiva jurídica, el concepto de Hacienda Pública puede ser entendido en un doble sentido, según que se atienda al aspecto objetivo o a las determinaciones subjetivas del mismo.

Desde el punto de vista objetivo o estático, se entiende por Hacienda Pública el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico del Estado (o de otra administración pública). Así parece definida la Hacienda Pública en nuestro ordenamiento positivo.”⁸

De igual manera resulta oportuno referirse al connotado autor Maurice Duverger, el que inclusive en su obra llamada así Hacienda Pública expresa “...los problemas del Estado no se sitúan solamente en la atmósfera etérea de los principios ‘a priori’ y de los razonamientos lógicos, sino también en el plano de los hechos y de los más prosaicos y vulgares de ellos: los problemas monetarios. El estudio de las instituciones financieras se presenta así como complemento y prolongación de las instituciones políticas. De hecho ambas han ido tan profundamente entrecruzadas en la evolución

⁷ MUSGRAVE A. Richard, MUSGRAVE B Peggy. “Hacienda Pública. Teórica y Practica”, 5ª Edición, editorial Mc Graw Hill, México, 1995. Pág. 149.

⁸ PÉREZ ROYO. Fernando. “Derecho Financiero y Tributario” Parte General, 14ª edición, Thomson Civitas, España 2004. Pág. 26.

humana que es difícil diferenciarlas: democracia e impuestos, parlamentarismo y presupuesto se han desarrollado conjuntamente, influyéndose entre sí.”⁹

Como se ha podido apreciar aún y cuando se haga referencia de forma despectiva a la necesidad de los recursos económicos (problemas monetarios) es indispensable que ellos se tengan para poder pensar en llevar a cabo el cumplimiento de las funciones que el Estado tiene y debe desarrollar, ya que en sí, ello justifica la existencia y razón de ser del Estado mismo. Lo anterior se pone de manifiesto inclusive por autores como Santo Tomás, el cual asemeja la necesidad de recursos económicos para el desarrollo de la vida de la persona singular no pudiéndose separar esa idea de una estructura por demás compleja como lo es el Estado.

“Noción General.- En términos generales puede decirse, siguiendo al profesor Uruguayo Ramón Valdés Costa, que recursos públicos son los ingresos en la Tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica.”¹⁰

Habiéndose puesto de manifiesto la necesidad e importancia del elemento económico para el Estado, es que el motivo del tema que se abordará en este punto, lo constituye la llamada Hacienda Pública.

A. CONCEPTO.

Ha de referirse en principio, que la Hacienda Pública constituye en sí el objeto de la ciencia jurídica llamada Derecho Financiero y Tributario o simplemente del Derecho Financiero.

Pero más allá de solo mencionar que la Hacienda Pública constituye el objeto de una ciencia, resulta indispensable por constituir tema toral de la presente investigación, el desdoblarse en todos los sentidos las acepciones que al respecto se tienen de aquella.

Así, ha de referirse como lo establece el tan connotado maestro Fernando Sainz de Bujanda en su obra Sistema de Derecho Financiero“Pues bien: tanto por el camino de la especulación abstracta como por el de la comprobación empírica, no es difícil llegar a la conclusión de que cuando se hace referencia a la Hacienda Pública puede aludirse, según los casos, a tres realidades distintas: una de tipo subjetivo- es decir, a un ente público-; otra, de índole objetiva -esto es, a cierta clase de bienes o de derechos-; una tercera, en fin, de carácter funcional- o sea, al desenvolvimiento de cierto tipo de actividad.”¹¹

Así, retomando las ideas de tan importante doctrinario español, existen otros del mismo origen quienes consideran dicha distinción, siendo uno de los que de manera más clara y precisa lo materializan en su obra Lecciones de Derecho Financiero y Tributario, Miguel A. Martínez Lago y Leonardo García de la Mora quienes al respecto establecen:

⁹ DUVERGER, Maurice. “Hacienda Pública”, 2ª edición española traducida por Enrique Bagaria Perpiña, Bosch, Barcelona, 1980. Pág. VI.

¹⁰ VILLEGAS B. Héctor. Ob. Cit. Pág. 49.

¹¹ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. “Sistema de Derecho Financiero”, Introducción. Volumen Primero. Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1977. Págs. 22 y 23.

“Hacienda Pública en un sentido subjetivo, para referirnos a la organización o parte del aparato administrativo de los entes públicos que llevan a cabo la actividad financiera de los mismos (v. gr.: Ministerio de Hacienda, Agencia Tributaria, etc.).

En sentido objetivo la Hacienda Pública es una masa patrimonial o, como dice -para la Hacienda del Estado- el artículo 2. de la LGP¹², «está constituida por el conjunto derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a (determinados) entes públicos».

También se emplea la expresión Hacienda Pública en un sentido funcional, para referirse a una función pública, a una actividad –la financiera– de los entes públicos. Dicha actividad se concreta en la provisión y asignación de los recursos dinerarios precisos para sus necesidades y la garantía de su aplicación efectiva a las mismas; en definitiva, en la recaudación de los ingresos, y en la realización de los gastos públicos y el control de la Hacienda Pública. En este sentido funcional se puede decir que Hacienda y actividad financiera son una misma cosa.”¹³

En relación a las anteriores distinciones que hacen los autores ya citados, se ha de decir que respecto a la primera que se realiza en sentido subjetivo, ella encuentra conciliación con la ubicación que atiende al sujeto inclusive en el derecho alemán en el cual se encuentra que de acuerdo a lo establecido por la Ordenanza Tributaria Alemana Abgabenordnung, 2000¹⁴, ya que en dicho ordenamiento se vincula también a las autoridades fiscales, lo cual queda de manifiesto en la Ley Sobre la Administración Financiera: Gesetz Ubre Die Finanzverwaltung.- En donde de acuerdo a la Ley son autoridades fiscales de la Federación, el Ministerio Federal de Hacienda, la Oficina Federal de Hacienda, y las autoridades de hacienda provinciales son el Ministerio de Hacienda Provincial, todas ellas como autoridades supremas, intermedias y locales las Direcciones de Hacienda Superiores intermedias y las Oficinas de hacienda respectivamente.

Ha quedado de manifiesto la connotación que se le atribuye a la Hacienda Pública vista en el derecho español y alemán pero que también retoma vigencia en nuestro derecho, ya que como podemos apreciar en nuestra legislación también guarda correlación con la connotación de sujeto vinculado también *in genere* a las autoridades fiscales referidas en primera instancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en

¹² Ley General Presupuestaria Española (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de Septiembre).

¹³ MARTÍNEZ LAGO, Miguel A. GARCIA DE LA MORA, Leonardo. “Lecciones de Derecho Financiero Tributario 1”, Introducción al Derecho Financiero. Derecho Presupuestario (Estatal). Derecho Tributario (Parte General), Ediciones Estudios Financieros. Madrid 2002. Págs. 11 y 12.

¹⁴ Debiéndose considerar dicha denominación en atención a la traducción que realiza la autora Carla Schuster en la Nueva Traducción de la Ordenanza Tributaria Alemana en la que establece: “Abgabenordnung que se compone de Impuestos: Steuern. Expresión que se da a aquella voz, mientras que tributo equivale más bien a Abgabe, razón por la que hemos traducido el concepto de Abgabenordnung por Ordenanza Tributaria Alemana.”

términos del artículo 31 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y posteriormente en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 33 último párrafo que posteriormente reconoce y vincula al órgano desconcentrado llamado Servicio de Administración Tributaria (SAT).

En cuanto al sentido funcional que se le atribuye a la Hacienda Pública, éste se considera por cuanto la actividad que se realiza, caracterizándose por el conjunto de actividades y actuaciones administrativas. Sin embargo, estas actividades se presentan en dos momentos, el primero referido a las actividades tendientes a la obtención de los ingresos necesarios para llevar a cabo la función del Estado en todos los órdenes como son los de tipo tributario y no tributarios y en un segundo momento las que se llevan a cabo para la aplicación de dichos ingresos que se refleja en la parte relativa al gasto, lo que de manera conjunta, es decir, tiene por objeto una actividad encaminada a la obtención de ingresos y su posterior salida (gasto) constituye en sí la llamada Actividad Financiera del Estado.

Inclusive en expresión del maestro Fernando Sainz de Bujanda funcionalmente Hacienda Pública y actividad financiera son expresiones equivalentes.

Respecto al objeto de la Hacienda Pública en el plano objetivo, la misma es conceptuada como "...conjunto de medios económicos merced a los cuales el Estado y los restantes entes públicos proceden a la cobertura del coste de los bienes y servicios que producen y que ofrecen a la colectividad."¹⁵ De igual manera se expresa que en este concepto y contrapuesto al carácter subjetivo la Hacienda Pública en el sentido objetivo es algo y no alguien.

Siguiendo a los autores españoles Martínez Lago y García De la Mora, ha de considerarse que la Hacienda Pública en el sentido objetivo es la estructura que aparece conformada por los llamados derechos económicos (o recursos) en atención a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria artículo 22, que señala de forma específica como tales a los llamados en el derecho español tributos: el patrimonio y la deuda pública.

Respecto de los recursos se indica que son "...los institutos jurídicos; se sitúan en el ámbito abstracto o normativo, como conjunto de disposiciones organizadoras de los medios dinerarios necesarios; así, el impuesto "X" como conjunto de preceptos contenidos en la legislación, la deuda pública como institución, etc."¹⁶

Los recursos son considerados así, en atención a la relación jurídico tributaria en donde en principio y para vincular a los sujetos que en ella intervienen (sujeto activo y sujeto pasivo) requieren previamente y para su vinculación un supuesto de hecho previsto por el legislador como generador de contribuciones que en la medida en el que el mismo se actualice (hecho generador) nacen derechos económicos y concretos llamados por dichos autores como los *créditos tributarios*, *derechos patrimoniales además de los empréstitos*, etc. Refieren de igual manera que en términos económicos, estos derechos "...suponen aumentos patrimoniales, constituyen ingresos.

¹⁵ Ob. Cit. Pág. 24.

¹⁶ Ob. Cit. Pág. 12.

Finalmente, el cumplimiento de tales obligaciones por los interesados, o sea la realización efectiva de los derechos patrimoniales o ingresos, da lugar a los cobros públicos, entradas de dinero “líquido” en las arcas del ente público correspondiente.”¹⁷

Los **derechos económicos** son aquellos que se generan cuando se actualiza un supuesto de hecho por el sujeto que con ello se obliga, también llamado “(**crédito tributario**) o **ingreso** para la Hacienda (derecho a percibir una cantidad de dinero a título tributo). El cumplimiento de su obligación por el deudor a favor del ente público generará en las arcas de éste una entrada efectiva de fondos, a través de los correspondientes procedimientos legales (se habrá producido un **cobro**).”¹⁸.

Más aún, retomando las ideas del distinguido maestro Sainz de Bujanda de la Universidad Complutense, se arriba a una concepción que a mi parecer es la más completa en la que si en un primer momento se conformaba por una visión totalizadora de activo y pasivo, la misma es descifrada con más particularidad en la medida en que él reconoce en ella tres sentidos que como señala han de tomarse en consideración de forma separada, refiriendo que “Objetivamente, la Hacienda se muestra: 1º Como conjunto de institutos jurídicos configurados por el ordenamiento, susceptibles de generar los derechos y obligaciones de contenido económico a que venimos haciendo referencia; 2º. Como conjunto de créditos y deudas de los que la Hacienda pública es efectivamente titular en un determinado momento, es decir, dentro de un período financiero cualquiera, y 3º. Como conjunto de cobros y de pagos que, al ejercitar los expresados derechos o al dar cumplimiento a las obligaciones asumidas, se efectúan dentro del período que se considere.”¹⁹

De todo lo anterior, se está ahora en posibilidad de establecer que para efectos del tema que nos ocupa consideraremos a la Hacienda Pública como el conjunto de bienes, obligaciones y derechos (en su sentido mas amplio) de que dispone el Estado para el cumplimiento de los fines que justifican la existencia y razón de ser del Estado.

B. ESTRUCTURA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Ya en el punto anterior se hizo referencia de forma extensiva a la Hacienda Pública y su concepto, analizando las diferentes concepciones que de ella se han dado, así se refirió entre otras a su sentido objetivo, por lo que resulta oportuno recordar que para los autores españoles Martínez Lago y García de la Mora el mismo es considerado “...en su estructura, en su constitución misma...” así al decir de ellos “La estructura de la Hacienda Pública aparece descrita, en cuanto a los derechos económicos o recursos...” refiriendo en lo particular lo previsto por el artículo 22 de la Ley General Presupuestaria (Española). Sin embargo para efectos de nuestro derecho positivo vigente se ha de referir a la estructura en referencia a lo dispuesto en la Constitución General de la República, artículo 115, fracción IV.

¹⁷ Ob. Cit. Pág. 12.

¹⁸ Ob. Cit. Pág. 13.

¹⁹ Ob. Cit. Págs. 25 y 26.

En este sentido la hacienda pública municipal se estructura de la forma expositiva que ahora se presenta:

1. Contribuciones.
Impuestos.
Derechos.
Contribuciones de mejoras.
2. Participaciones.
3. Rendimientos de los bienes que les pertenezcan, los que son considerados también como "...las rentas y productos de los bienes que integran su patrimonio"²⁰

C. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

El fundamento constitucional de la Hacienda Pública Municipal en el Estado Mexicano se encuentra previsto en el artículo 115, fracción IV, el cual establece:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

²⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur. “Derecho Constitucional”. Editorial Oxford. México, 1999. Pág. 518.

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

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen, conforme a la ley.”

Entonces, si bien en principio sólo parecería que el fundamento de la Hacienda Pública Municipal en el Estado Mexicano lo es la fracción IV, ésta hace una referencia implícita en el inciso c) a la fracción III, ello en atención a que en dicho inciso se hace mención expresa de los *servicios públicos* los cuales se ubican en relación a las funciones que lleva a cabo el Municipio y las cuales quedan debidamente descritas en la fracción III, la cual se transcribe a continuación y que posteriormente, en otro punto del presente capítulo será motivo de análisis.

“III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presenten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.”

C.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

El artículo 115 Constitucional constituye la base sobre la que se sustenta el Municipio, cuya importancia en el país, radica históricamente en que éste fue la base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.²¹

Así, es que “En los debates del Constituyente de Querétaro, una de las disposiciones que provocó encarnizados y agotadores debates lo fue la fracción II del artículo 115 sobre la hacienda municipal, situación comprensible dada la atención preferente que los diputados tenían por el ayuntamiento al que querían dotar de recursos económicos suficientes para el adecuado desempeño de sus funciones.”²²

Una vez establecida la importancia del Municipio, iniciaré destacando los antecedentes del texto que se ha comentado lo cual constituye parte central de la presente investigación como lo es el artículo 115 Constitucional.

Antecedentes

El actual artículo 115 Constitucional como se ha expresado con antelación resulta ser el dispositivo que prevé lo relativo a la estructura y organización del Municipio que

²¹ Así lo refiere la exposición de motivos del 27/XII/1982 de la Minuta de la octava reforma al artículo 115 Constitucional.

²² FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”. Editorial Porrúa, México, 1999. Pág. 983.

como se ha referido es “...históricamente la base política de la conquista...” así recordada la creación del primer municipio de América Continental.²³

El precepto constitucional es “...a más de reglamentar algunos otros puntos referentes a los estados de la Federación. Este artículo es producto genuino del movimiento revolucionario de 1910, pues si bien es cierto que la base de este precepto fue el artículo 109 de la Constitución de 1857, también lo es que su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento social.”²⁴

Ha de destacarse que el mismo ha merecido en diez ocasiones reformar su texto original, siendo la primera reforma publicada el 20 de agosto de 1928; la segunda del 29 de abril de 1993; la tercera del 8 de enero de 1943; la cuarta del 12 de febrero de 1947; la quinta del 17 de octubre de 1953; la sexta del 6 de febrero de 1976; la séptima del 6 de diciembre de 1977; la octava del 3 de febrero de 1983; la novena del 17 marzo de 1987 y la décima y última el 23 de diciembre de 1999, todas ellas publicadas en las fechas referidas en el Diario Oficial de la Federación.

Para efectos del motivo de investigación en el presente trabajo, únicamente se destacarán las que se encuentran estrechamente relacionadas al fortalecimiento de la hacienda municipal y en la parte relativa a dicho aspecto, por lo que me referiré en lo particular a las reformas de 1983 (octava) y a la de 1999 (décima).

C.1.1. OCTAVA REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Relatoría de la Octava reforma al artículo 115 Constitucional

Exposición de Motivos del 27 de diciembre de 1982.

En esta exposición de motivos es de destacar en lo relativo a la reforma en materia de fortalecimiento a la Hacienda Municipal lo siguiente:

“ ...

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

... ”

²³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM. México, 1985. Pág. 279.

²⁴ Ob. Cit. pág. 279.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre las cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

...

Así, en la fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios, mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros

ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo...

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios:

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.²⁵

Si bien en la exposición de motivos se puso de manifiesto como se ha destacado, que una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales es, **el que la obligación de pago sea para toda persona física o moral, inclusive instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitándose así a nivel constitucional la práctica de exentar a personas o empresas del sector público**, sin embargo, se consideró que por razones de orden público no quedarán comprendidos los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

En el debate que tuvo lugar con motivo de la octava reforma al artículo 115 Constitucional, que se llevó a cabo el 28 de diciembre de 1982, se destaca la participación que al respecto tuvo el Diputado C. Raúl Rea Carvajal del partido PSUM (Partido Socialista Unificado de México), en el que expresó “Reconocemos también como un avance que se determine otorgar al municipio mayores recursos procedentes de la propiedad inmobiliaria, así como también el que se haya aceptado que los ayuntamientos sin intervención de las legislaturas de los estados puedan determinar sus presupuestos de egresos. Sin embargo, consideramos que choca contra el principio de que el municipio administrará libremente su hacienda...” de igual manera destacó “Por otro lado, sabemos que no puede haber democracia cuando no existe libertad y si entendemos por libertad la posibilidad real para satisfacer las más ingentes necesidades, entonces un municipio no es libre cuando carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son indispensables en su municipalidad.”

Posterior a este debate, se presentó el Dictamen Proyecto de Declaratoria a la octava reforma al artículo 115 Constitucional, el 2 de Febrero de 1983, dispensándose la segunda lectura y sin debate se aprobó la reforma que se publicó el día 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, para quedar en cuanto a la fracción IV inciso c) como sigue:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tendiendo

²⁵ Ob. Cit. Págs. 17, 20, 21 y 22.

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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. **Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.”**

De lo anterior se aprecia, que el legislador constitucional en la octava reforma al artículo 115 constitucional estableció una excepción restringida, en tanto que si bien acota el que se concedan exenciones en relación a las contribuciones referentes a la materia del Impuesto Predial y a las relativas a cargo de funciones y servicios públicos, de igual manera refiere una limitación al legislador local en tanto que no le permite que se establezcan exenciones o subsidios en relación a dichas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni instituciones oficiales o privadas, y únicamente reconoce que los únicos que gozarán del beneficio de exención lo son los bienes de dominio público de la Federación, Estados o Municipios.

C.1.2. DÉCIMA REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Sin embargo, dicha limitación no fue suficiente, ya que el legislador constitucional consideró que con la misma se restringía aún los ingresos a percibir por la Hacienda Municipal, ya que para la décima reforma constitucional a dicho precepto en el Dictamen que se presentó Segunda Lectura el 17 de Junio de 1999, los diputados a la LVII Legislatura del honorable Congreso de la Unión integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo sometieron a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas al artículo 115 en cuya exposición de motivos quedó plasmado lo siguiente:

“ ...

... ”

En la actualidad los municipios de nuestro país reciben por parte del Gobierno Federal dos tipos de recursos para complementar sus finanzas y estar en aptitud de proveer a sus habitantes de los

servicios públicos que la Constitución establece: “los recursos que se les entregan en virtud de lo dispuesto en la

Ley de Coordinación Fiscal y los que se les asigna de acuerdo a lo que se establece en el ramo 26 del decreto de Presupuesto de Egresos de Federación para el ejercicio fiscal de 1997”.

...

Sin embargo, no es con las participaciones federales con las que se logrará que los municipios sean financieramente autosuficientes, reproducir esta forma de pensar implica no desterrar las concepciones centralistas del ejercicio del poder político y pretender supeditar la función de gobierno del municipio a lo que le dictan aquellos que lo provean de recursos. No podemos aceptar que se siga reproduciendo el círculo perverso Federación fuerte y estados y municipios débiles.

La Constitución, en su artículo 31 fracción IV establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, Estado o municipio donde resida.

Esta obligación tributaria para las personas físicas y morales se cumple con las cargas impositivas que los sujetos activos de la relación tributaria les impone. En caso de que los particulares incumplan el pago de sus contribuciones municipales, el municipio en el ejercicio de la facultad económico-coactiva puede hacer exigibles sus créditos.

El grupo parlamentario del Partido del trabajo no soslaya la necesidad de fortalecer financieramente con ingresos propios a los municipios. Es pertinente reconocer que la reforma constitucional al artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, estableció en la fracción IV de dicho artículo la facultad de los municipios para administrar libremente su hacienda, con los ingresos que las legislaturas de los estados establezcan en su favor.

...

Por tanto se requiere realizar un amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales, que permitan que los municipios dependan más de sus propios recursos y que las participaciones federales sean sólo complementarias.

...

El grupo parlamentario el Partido del Trabajo considera que es necesario que tanto la Federación como los estados paguen a todos los municipios el correspondiente impuesto predial. En el caso del

Gobierno Federal deben pagar este impuesto las dependencias de la administración pública centralizada como las entidades de la administración pública paraestatal, de igual forma en el caso de las entidades federativas se debe pagar este impuesto por todos los bienes inmuebles de los cuales sean propietarios, independientemente de la naturaleza de bienes de dominio público o de dominio privado tanto de la Federación como de los estados.”²⁶

Así, en la iniciativa se proponía lo siguiente:

Artículo 115.....

I. a IV.

a). a c).

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. El Gobierno Federal estará obligado al pago del correspondiente impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado sean de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal; de igual forma, el gobierno de los estados estará obligado al pago del correspondiente impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado sean de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal.”

Con posterioridad se presentó una iniciativa por el diputado Juan Marcos Gutiérrez González, en representación de los miembros del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en cuya exposición de motivos en el punto 3 inciso i) es de destacar lo siguiente:

“i) De igual manera el penúltimo párrafo de la fracción IV que se reforma y adiciona, establece el imperativo de que no serán considerados como bienes del dominio público de la Federación a los estados, aquellos bienes que se hayan aportado a entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, para efectos de la exención que el propio párrafo indica ni los que aún no habiendo salido del dominio del gobierno central se encuentren bajo la explotación de aquéllas o de particulares bajo cualquier forma o concepto.

²⁶ Dictamen segunda lectura décima reforma artículo 115, 17 de Junio de 1999.

Congruente con lo anterior se propone en un artículo transitorio la obligación de la legislatura federal y las estatales para adecuar las normas secundarias al principio de referencia, en un término de 120 días naturales a partir de la vigencia de esta reforma, logrando así una mayor justicia fiscal entre contribuyentes y de alguna forma una compensación para los municipios respecto del costo que para éstos tiene en materia de servicios públicos, la operación de dichas entidades paraestatales.”

Así, el texto que se proponía al amparo del fragmento de la exposición de motivos destacado con antelación es el siguiente:

“Artículo 115.

...

IV

a) a la c). ...

d)...

Las Leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. No se considerarán bajo ningún concepto como bienes de dominio público federal ni estatal, para los efectos del presente artículo, aquellos que se hayan apartado al patrimonio de entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios ni los que aun no siendo aportados a dichas entidades se encuentren bajo su explotación o uso o de particulares bajo cualquier forma o concepto.”

Ya en el Dictamen de primera lectura a la Décima Reforma al artículo 115 Constitucional del 15 de junio de 1999, en la parte relativa a las CONSIDERACIONES se estableció lo siguiente:

“4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

En efecto, el segundo párrafo debe ser modificado en relación a la prohibición para exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, para dejar el término amplio de “personas” con lo cual se entiende que se trata de “personas físicas o morales” indistintamente, lo mismo, que la

denominación genérica de “institución”, ya que nos referimos a “instituciones públicas o privadas”.

Por tal razón, los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las entidades paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización, mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.

Lo anterior responde al hecho de que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo, si tributan impuesto predial.”

Atento a lo anterior el proyecto de reformas respecto al artículo y fracción que ha merecido nuestro estudio se presentó en los siguientes términos:

“Artículo 115.....
 IV.....
 a) a c).....

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

Así, en el Dictamen del Proyecto de declaratoria segunda lectura a la Décima reforma al artículo 115 en comento del 28 de Octubre de 1999 y sin debate se aprueba, publicándose el texto anteriormente citado en dichos términos, mismo que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 23 de diciembre de 1999.

No debe soslayarse que al pretender dar un verdadero fortalecimiento del Municipio, también encontramos que en esa reforma se incluye un artículo Transitorio que tuvo por objeto establecer una obligación a las legislaturas de los estados para que antes del año de 2002, se hicieran las adecuaciones necesarias para ajustar los valores unitarios a valores de mercado de la propiedad inmobiliaria, lo que redundó de nueva cuenta en una acción que desde la Constitución estableció un imperativo a los órganos legislativos de los Estados de llevar a cabo una tarea que de suyo se había dejado a un lado, quizá por cuestiones de tipo político, pero que atentaban en contra de la Hacienda Municipal en virtud de que durante muchos años no se habían actualizado los valores unitarios en detrimento de una de las contribuciones municipales más

importantes como lo son, las que se refieren a la propiedad inmobiliaria en lo particular el impuesto Predial.

Dicho artículo tiene el siguiente tenor:

“ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO QUINTO.- Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.”

D. INTEGRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

Si bien se ha dejado debidamente sentada la estructura de la hacienda pública municipal y la cual se ha referido en todo caso a lo establecido en el artículo 115 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo particular ahora se precisará la forma en la que se encuentra integrada específica y particularmente.

Así, encontramos que desde la perspectiva de un constitucionalista la Hacienda Municipal se integra por “...cuatro rubros principales: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo y el rendimiento de los bienes que les pertenezcan”²⁷ refiriendo adicionalmente que existen otros como lo son los donativos y las herencias, pero que éstos al no ser regulares no son considerados como parte integrante.

De lo anterior, podemos advertir que desde la perspectiva constitucionalista se aprecian cuatro rubros principales que ya se han comentado y que derivan del estudio del propio artículo 115 de la Ley Fundamental, y solamente se establece el caso de las donaciones y herencias pero que al no ser regular no se considera como un quinto integrante de la Hacienda.

En esa perspectiva constitucionalista se hace referencia al análisis de las propias Leyes Municipales de Hacienda de los Estados, en las cuales se aprecia la descripción que en ellas se hace de su integración. En este sentido vale la pena destacar que en ningún caso dichas leyes podrán establecer lo que de suyo no esté previsto en el multicitado artículo 115 fracción IV, de la Constitución so pena de ser inconstitucional.

Ahora bien, atendiendo a una perspectiva particular de Finanzas Públicas, la integración de la Hacienda Pública se vislumbra en el sentido de que “Al interior de cada Estado los municipios son autónomos, con capacidad para administrar libremente

²⁷ Ob. Cit. Pág 529.

su hacienda, la cual se integra con las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones y transferencias federales (Ramo 33) y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos.”²⁸, en esta perspectiva se minimiza a los rendimientos de los bienes que les pertenezcan. De donde advertimos que si bien se refieren no se les da esa importancia y que si se ocupa más de desdoblarse lo relativo a las participaciones en donde adicionalmente y en ese marco se particulariza *participaciones y transferencias federales (RAMO 33)*.

En este sentido y con la finalidad de ser incluyentes y no excluyentes, es que referiremos que la Hacienda Pública Municipal se integra por:

1.- Los Rendimientos de los bienes que les pertenezcan.

2.- Las contribuciones que las legislaturas de los estados tengan a bien establecer en su favor (en atención a que el municipio carece de potestad tributaria) las cuales podrán ser:

Contribuciones:

- a) Sobre propiedad inmobiliaria incluyendo tasas adicionales, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por objeto el cambio de valor de los inmuebles.
- b) Contribuciones de Mejoras
- c) De los Derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo en términos de lo previsto en la fracción III del artículo 115 Constitucional.

3.- Las participaciones y las transferencias federales (Ramo 33).

Y solo de forma extraordinaria por las donaciones y herencias que se realicen a favor del Municipio.

D.1. LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES MUNICIPALES.

Al decir de Catalina García Vizcaíno citada por el maestro Manuel Hallivis Pelayo en su obra *Fisco, Federalismo y Globalización el Estado afronta los gastos públicos con recursos provenientes de diversas fuentes; la explotación y administración de su patrimonio, el producto de sanciones pecuniarias, el crédito público, la emisión de moneda y los ingresos tributarios, considerando a estos últimos como los más importantes recursos del Estado moderno*²⁹.

En atención a las consideraciones referidas, se destaca que si bien juegan un papel importante los llamados ingresos tributarios, ello no le resta importancia a los otros ingresos dentro de los que ahora destacan los que son provenientes de su patrimonio.

²⁸ AMIEVA HUERTA, Juan. “Temas Selectos de Finanzas Públicas”. Editorial Porrúa. México 2002. Pág. 252.

²⁹ HALLIVIS PELAYO, Manuel L. “Fisco, federalismo y globalización en México”. Tax Editores. México, 2001. Pág. 167.

A los Municipios se les reconoce como personas morales que están dotadas de personalidad jurídica y de igual manera son sujetos de derechos y obligaciones y por lo tanto al tratarse de dichas personas "...cuentan con una universidad de bienes, derechos y obligaciones; en derecho a esto se le denomina patrimonio; en la terminología jurídica mexicana secundaria se conoce como hacienda municipal..."³⁰ Se entiende así que si bien es un término propio del derecho público que sustituye a aquél pero que se entiende más identificado en el campo del derecho civil, sin embargo, advierte el constitucionalista Elisur Arteaga que "La constitución alude a los dos vocablos: patrimonio (art. 115 fracc. II) y hacienda (art. 115, fracc. IV). Frecuentemente a este término se da una connotación restringida; con él se alude a los ingresos que por rendimiento de bienes, contribuciones, productos y otros tienen los municipios."³¹

Más allá de las disertaciones anotadas por el constitucionalista se concluye que en el ámbito de las legislaciones a nivel municipal se hace referencia de forma indiscriminada a la voz hacienda municipal, la cual incluye tanto a los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos como bienes muebles e inmuebles, rentas y productos de los bienes municipales. Sin embargo, la connotación puede ser válidamente referida al Patrimonio, que se tratará a continuación.

Ello hace que resulte tema obligado a tratar *El Patrimonio*, así en diversos trabajos que se han llevado a cabo sobre la evolución del manejo del patrimonio se ha destacado que el Patrimonio Municipal ha evolucionado en atención a las reformas constitucionales que se han realizado al artículo 115 Constitucional piedra angular del Municipio en México, las cuales han permitido la libertad a los ayuntamientos de afectar su patrimonio.

Antes de la Décima Reforma constitucional al artículo 115, de la que ya nos ocupamos, se consideraba a los Municipios como *menores de edad*³², causa por la que el patrimonio se encontraba restringido desde las constituciones locales en todos los estados, a que las adquisiciones, enajenaciones o cualquier afectación del mismo que sobrepasara el término constitucional, como lo era el caso tan simple de un arrendamiento o más complejo como resultaría una concesión solo fueran viables en la medida en la estuvieran autorizadas por las Legislaturas de los Estados.

Sin embargo, en la actualidad y en razón a las reformas realizadas al artículo 115 Constitucional y como se ha destacado principalmente a la décima reforma se le ha dotado a los municipios de la llamada "*mayoría de edad*" lo que los ha hecho capaces de tener atribuciones respecto de su patrimonio. Con lo cual ahora se les permite que "...cada una de las entidades determinen, de conformidad con la capacidad de sus propios Ayuntamientos, la no necesaria autorización del Congreso Local, sino que únicamente se requerirá de la aprobación calificada (dos terceras partes del Ayuntamiento), para afectar su patrimonio, claro está que las normas existentes en

³⁰ ARTEAGA, Elisur. Ob. Cit. Pág. 511.

³¹ Ibidem.

³² NUÑO SEPÚLVEDA, José Ángel. "El artículo 115 Constitucional y el Municipio Mexicano". Revista Federalismo Hacendarío. INDETEC. Edición especial conmemorativa 30 años al servicio de las Haciendas Públicas. México, 2003. Pág. 214.

todos los Estados³³ (como lo son las legislaciones sobre bienes o patrimonio estatal y/o municipal).

Así, en dichas legislaciones se establecerá en lo particular las disposiciones que rigen a ese patrimonio, bienes de dominio público y privado, requisitos para poder llevar a cabo las enajenaciones, adquisiciones, arrendamientos, concesiones o los llamados permisos administrativos temporales revocables conocidos como (PATR), las desincorporaciones de dominio público, etc., lo que redundó en un mayor fortalecimiento del Municipio, en la medida en la que se permitiera una plena libertad en el manejo de los bienes de que dispone, lo que dio como resultado la obtención de mayores ingresos con los que a su vez pudiera cumplir con sus objetivos como lo son entre otros la dotación de servicios públicos que como se ha visto tiene a su cargo.

D.2. COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

El tema del que ahora me ocuparé ha representado lo que en expresión del Dr. Hallivis resulta ser “*un problema terminológico*” y del que adicionalmente se presenta como un problema a discernir que es el distinguir entre la potestad tributaria y la competencia tributaria.

Ha de considerarse en principio que la potestad tributaria se lleva a cabo en el momento en que el Estado en ejercicio de su soberanía establece los supuestos de hecho generadores de contribuciones lo que se conoce en el esquema de la Relación Jurídico Tributaria como el nacimiento de la Norma Tributaria, la cual en su contenido no es otra cosa que la hipótesis prevista por el legislador como generadora de contribuciones (conocida como hecho imponible), la cual una vez que el particular se coloca en ese supuesto hipotético se actualiza el hecho generador con el cual se esta en presencia propiamente del nacimiento de la obligación fiscal y también de las posibilidades jurídicas que frente a ella se presentan como lo son la modificación, transmisión y extinción de la misma. Es de recordar que dicha potestad en el Estado Mexicano se lleva a cabo por el Poder Legislativo en términos de lo previsto por los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV, de la Constitución General de la República.

En contraposición a lo anterior se habla de la Competencia Tributaria la cual se lleva a cabo en el momento en el cual el Estado lleva a cabo la recaudación de las contribuciones o bien en el caso en el que en primer término aquél determine, liquide y recaude las contribuciones *in génere*.

Pese a lo anterior, el Doctor Hallivis refiere que visto así éste último concepto, el mismo resulta muy amplio y a su vez complementario con el de potestad tributaria, por lo que se presenta como indispensable su análisis, el cual se hará de forma muy breve.

Así se hace referencia a la cita que se realiza de J.M. Martín y Rodríguez Usé que con toda precisión expresan “...que el poder tributario no debe ser confundido ni identificado con la competencia tributaria ya que aquél es “...una expresión del poder

³³ Ob. Cit. Pág. 215.

de imperio del Estado, manifestado por medio de normas legales, en tanto que ésta última sólo representa la facultad de percibir el crédito tributario.”³⁴

En sentido similar pero de forma más amplia el autor Cárdenas Elizondo establece que la competencia tributaria es el “...conjunto de atribuciones que pueden desplegar determinados órganos o sujetos de derecho público, para intervenir en el proceso de comprobación, determinación, liquidación y recaudación de las contribuciones, y en general, del cumplimiento de las obligaciones fiscales”³⁵

En virtud de lo anterior se está ahora en posibilidad de establecer que la competencia tributaria en el Estado Mexicano corresponde a diferencia de la potestad tributaria al poder ejecutivo federal, y que se lleva a cabo a través de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cual tiene como objeto llevar a cabo la determinación, liquidación, recaudación y comprobación de impuestos, derechos, contribuciones de mejora, aprovechamientos y productos. Solo dejando fuera el caso de las aportaciones de seguridad social que se lleva a cabo por un organismo descentralizado como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

D.2.1. PROPIEDAD INMOBILIARIA.

Desde una perspectiva constitucional “A los municipios les corresponden en forma privativa los ingresos que se obtengan por el cobro de las contribuciones que las legislaturas decreten sobre la propiedad inmobiliaria; la constitución detalla los diferentes conceptos: su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las contribuciones que se obtengan con base en el gravamen de la plusvalía de los inmuebles. Los municipios tienen derecho a percibir tanto los productos directos de las contribuciones, como los que se obtengan de las tasas adicionales que determinen las legislaturas.”³⁶

Así se advierte que los Municipios percibirán tanto los productos como los que en el rubro de los ingresos de tipo tributario perciba y que podrán corresponder a los que provengan de la propiedad inmobiliaria(incluidas tasas adicionales) y como se refiere en el inciso a) de la fracción IV, del artículo 115 Constitucional, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y de igual manera las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Ahora bien, por lo que corresponde a las *tasas adicionales* ha de considerarse lo que al respecto expresa el Maestro Hoyo D’Addona citado por el Constitucionalista Elisur Arteaga Nava en el siguiente sentido *Otro punto que ha sido materia de comentarios es si los estados pueden mantener o establecer como ingresos estatales, las tasas o impuestos adicionales que se determinen como base en las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Está muy generalizado en los estados de la República el empleo de estos ingresos adicionales que frecuentemente se destinan a fines específicos como son el subsidio a universidades, a educación en general, a*

³⁴ Ob. Cit. Pág. 187.

³⁵ CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. “Introducción al Estudio del Derecho Fiscal”. Editorial Porrúa. México, 1992. Pág. 316.

³⁶ Ob. Cit. Pág. 530.

industrialización o a otros propósitos. La característica de tales tasas o impuestos adicionales es que se determinan como una proporción o tanto por ciento de un impuesto principal en relación con el cual se aplican. En el fondo no son sino aumentos de tasa del impuesto principal, aunque existe tendencia a considerarlos, tanto por los legisladores como por los tribunales, como impuestos separados y distintos del principal. Cualquiera que sea la consideración que se les dé, estos gravámenes cuando recaigan sobre propiedad inmobiliaria, no pueden ser conservados por los estados para formar su propia hacienda ya que el precepto constitucional señala que los municipios “percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales”, sobre la propiedad inmobiliaria.”³⁷

Si bien en principio la hacienda municipal tenía una mínima intervención en los impuestos vinculados a la propiedad inmobiliaria ya que únicamente se limitaba a “...los permisos de construcción y a la autorización de fraccionamientos, fusión o división de lotes, alineamiento y designación de número oficial, y eventualmente, a las contribuciones especiales (de mejoras)”³⁸. Posteriormente el 1º de enero de 1980, fecha en que entró en vigor en el ámbito federal, la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles derogándose la llamada Ley del Timbre, este impuesto coexistió de manera concurrente con los establecidos por las Legislaturas locales para las entidades federativas y municipios.

Mucho se ha comentado en relación a la incesante evolución del artículo 115 Constitucional, siendo que en la Reforma de 1983 se estableció un ámbito de atribuciones específicas para los municipios como lo es el relativo a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Es de destacar que a partir de la reforma en mención se establece que la hacienda municipal, se forma entre otros ingresos (tributarios y no tributarios) por las contribuciones que las Legislaturas de los Estados tengan a bien establecer en su favor y en todo caso, como ya se ha mencionado anteriormente de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, las cuales se desarrollarán a continuación.

Por cuanto se refiere a la **propiedad o posesión** de inmuebles se vincula con el Impuesto Predial; **del fraccionamiento, división, consolidación** se relaciona con el Impuesto Sobre Fraccionamientos, División, Fusión y Consolidación de Inmuebles; por lo que corresponde a la **traslación** con el llamado; Impuesto Sobre Adquisición de Bien Inmueble, en lo concerniente a las **mejoras** se relaciona con las denominadas contribuciones de mejoras, ubicándose en éstas a la edificación la que es motivo del pago de los derechos que van desde licencia de construcción, reconstrucción, demolición y reparación de inmuebles y por último en **el aumento de valor que sufran los inmuebles**, lo que puede ocurrir con motivo de la realización de obra pública, o por simples intervenciones públicas administrativas o simplemente por el solo cambio de valor aunque la causa sea privada, propia o de terceros mediante el impuesto de plusvalía.

³⁷ Ob. Cit. Págs. 531-532.

³⁸ GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Juan Marcos. “Elementos Jurídicos del Impuesto a la Propiedad en América Latina”. Revista Hacienda Municipal. No. 87. México, 2004. Pág. 99.

De un análisis que se realice a una Ley de Ingresos Municipal y en el caso particular del Distrito Federal se podrá apreciar que el principal rubro ingresos tributarios lo constituyen las contribuciones correspondientes a la propiedad inmobiliaria (Predial).

Lo anterior no solo se destaca en el campo del derecho nacional sino también a nivel internacional en donde se ha reconocido que “El impuesto a la propiedad inmobiliaria- impuesto predial- es reconocido internacionalmente como una de las alternativas más tradicionales para financiar los servicios públicos siendo típicamente establecido en la esfera municipal. América Latina no es una excepción en ese sentido. El impuesto ha sido implementado en la gran mayoría de los países siendo El Salvador uno de los raros casos donde no hay impuesto predial.”³⁹

Es necesario advertir que si bien y como se ha podido apreciar uno de los principales ingresos en el orden tributario de la Hacienda Pública Municipal, lo constituyen las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, también lo es, en este punto y como ya se destacó en momento previo en el que se abordó lo más importante de las reformas al artículo 115 constitucional que si bien se otorga una facultad plena a las legislaturas de las entidades federativas para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (sin que ello quiera decir que no deba existir concurrencia impositiva respecto de dichas contribuciones) ya que se puede advertir que el gobierno federal grava de alguna forma conceptos vinculados con la propiedad inmobiliaria. En adición a lo anterior resulta de medular importancia el que en el propio contenido del precepto constitucional de referencia se prohíba de manera categórica el establecimiento de exenciones con respecto a las contribuciones que conforman a la Hacienda Municipal como lo son las relativas a la propiedad inmobiliaria y a los derechos que tienen con motivo por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Éste último tema aquí abordado se limita a lo expresado en virtud de ser tema fundamental para el presente trabajo, que será ampliamente tratado en forma posterior.

D.2.2. PARTICIPACIONES FEDERALES.

Como se ha podido apreciar a lo largo del desarrollo del trabajo se ha puesto en evidencia que en el estudio de los temas que lo componen existe una constante que se ha presentado de forma reiterada, la cual es, que en todo momento se ha acudido para su estudio, tanto a fuentes propias de la materia constitucional como a la de finanzas públicas y de las que en algunas ocasiones se ha advertido presentan una perspectiva si bien no contraria, si muy particular dependiendo del enfoque de cada rama del derecho.

³⁹DE CESARE, Claudia M. “Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina”. Hacienda Municipal. INDETEC. Revista Trimestral No. 89 Marzo de 2005. México Pág.60.

Destacado lo anterior, la perspectiva con la que se iniciará es la constitucional, en la que se puede advertir que el tema se aborda como el llamado *problema hacendario* más importante que se ha presentado en el federalismo, ya que ello ha puesto de manifiesto las grandes diferencias que existen en los estados y los municipios que los conforman respecto de la federación.

Así, si bien en principio en el texto previsto en la Constitución de 1917, se estableció un sistema de concurrencia el cual como refieren destacados constitucionalistas "...había causado anarquía impositiva en el siglo diecinueve, pero que de manera gradual se fue edificando un sistema hartamente diverso."⁴⁰

Al amparo de una Jurisprudencia pronunciada por el Poder Judicial Federal en la que se establecía una interpretación del sistema impositivo en el cual se dejaba sentado en principio la concurrencia impositiva de la federación y de los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos; en una limitación a los estados a la facultad impositiva exclusiva de la federación y por último a las prohibiciones expresas impuestas a los estados. Lo cual redundó en considerar durante mucho tiempo el que la Federación en todos los casos llevaba la batuta en tanto que era la que percibía la mayor parte de los ingresos, dejándose a un lado a los estados y también a los municipios. Sin embargo y a pesar de lo anterior, el problema presentó caminos de solución a través de la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya evolución es por demás importante sin embargo, por lo amplio y trascendente del tema es imposible hacer referencia al mismo ya que de hacerlo así, haría ser a ésta una investigación aún más amplia que la presente, de ahí la limitante a un estudio breve en la parte correspondiente sin profundizar.

En este entendido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se ha hecho referencia, tuvo como sustento y sobre todo a partir de la aprobación de la Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1978 el establecer una congruencia entre las disposiciones federales, las locales y municipales que permitiera a grandes rasgos establecer un sistema en el que se determinaran y distribuyeran participaciones de los ingresos federales a los demás integrantes de la federación.

En expresión del maestro Arrijo Vizcaíno "La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la constitución y de la ley se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."⁴¹

De la anterior definición es válido afirmar que:

- a) La coordinación solo puede existir por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada en virtud de una ley secundaria como lo es la Ley de Coordinación Fiscal: Aquí se precisa que con ello se cumple con el principio de legalidad.
- b) Se presupone la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal.

⁴⁰ Ob. Cit. Pág. 935.

⁴¹ ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. "Derecho Fiscal", 3ª edición, Editorial Themis, México, 1998. Pág. 160.

- c) La forma en la que participan las entidades federativas son de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d) Las entidades participantes se benefician al recibir una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidos por la Federación.

El fundamento constitucional a que se hace referencia en el anterior inciso a), lo es el artículo 73 fracción XXIX en su último párrafo, que por su importancia se transcribe a continuación:

“ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

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

El anterior precepto se encuentra íntimamente relacionado con el fundamento que nos ha ocupado y en atención al que se realiza el estudio de las participaciones como lo es, el artículo 115 fracción IV, en el inciso b), que establece que la Hacienda Municipal entre otros ingresos se conformará con las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

La ley secundaria que se encarga de regular lo dispuesto por la Ley Suprema lo es la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente en los artículos 1º y 6º que establecen lo siguiente:

“Artículo 1º.-...

Cuando en esta Ley se utilice la expresión “Entidades”, ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Dichas Entidades participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.”

Artículo 6° .- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles: las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general...”

Resulta oportuno en este momento recordar lo que en expresión del maestro Arrijo Vizcaíno es la Coordinación Fiscal, de la que si bien ya se ha señalado el precepto constitucional que da sustento a la misma y por la que se otorga a las entidades una participación proporcional de un tributo federal, ello se da en virtud de la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuya administración y recaudación han intervenido, lo cual en los preceptos anteriormente citados de la Ley secundaria ha quedado debidamente evidenciado, al referir el artículo 1° párrafo segundo, en el que se establece que la Secretaría en cita celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse.

La Coordinación así, se entiende en razón de que se celebre la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y posterior a ello la celebración de convenio de colaboración administrativa. Sin embargo, en el caso del Distrito Federal es indispensable destacar que si bien para efectos de la Ley que regula y establece el citado Sistema en el artículo 1° se preceptúa que cuando en ella se utilice la expresión “entidades”, ésta se referirá a los estados y al Distrito Federal.

En adición a lo anterior y a diferencia de los estados, el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión carece del instrumento que le dé vida e incorporación al Sistema, ya que éste se encuentra adherido por Ley.

El que las entidades federativas se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal significó que aquéllas suspendieran contribuciones locales, lo que de suyo trajo una disminución importante en sus ingresos, sin embargo, este efecto fue abatido con las participaciones.

Hay que destacar que a partir de la vigencia de la nueva Ley de Coordinación, las participaciones presentan características como lo son: “...su libre manejo y disponibilidad, la periodicidad y oportunidad en su entrega, funcionan con base en un ágil sistema de compensación y se otorgan con base en fórmulas y no en criterios subjetivos. Estas características son el basamento para el éxito del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”⁴²

⁴² BORRAYO, Rosa, “Los gravámenes federales en el sistema de participaciones”, Revista INDETEC. No. 45, Jalisco, México, 1986, Págs. 17 a la 24.

Resulta oportuno, definir a las participaciones, de las que si bien ya se estudio su ubicación, antecedentes y fundamento, aún no han sido definidas, encontrando que el instrumento jurídico que se ocupa en lo particular de referirse a ellas lo es el Capítulo 8000 del Clasificador por Objeto del Gasto, que agrupa las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el que se indica que las participaciones son aquellas que se destinan a cubrir parte de los ingresos federales participables que según disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los estados y sus municipios, así como el Gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.

El sistema que sustenta el establecimiento de las participaciones federales queda debidamente previsto en la Ley de Coordinación Fiscal, pero de forma específica encuentra reconocimiento en su capítulo I denominado “ De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales”, el cual se conforma de los artículos 1º, 2º, 2A, 3, 3A, 3B, 4, 5, 6 , 8 y 9.

En los preceptos anteriormente señalados, se establece en principio el objeto de la Ley como lo es, el coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, estableciendo a su vez la participación y distribución que a las haciendas públicas de éstos últimos corresponda, lo que para poderse llevar a cabo requiere de los denominados convenios de adhesión y colaboración administrativa. De igual manera se prevé la forma en la que los estados y el Distrito Federal participarán del total de los impuestos federales y demás ingresos que la propia Ley establezca, vinculándose ello al concepto de Recaudación Federal Participable (RFP), que no es otra cosa sino el resultado en la obtención de ingresos de la Federación como lo son todos los impuestos (excepción hecha de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos de aquéllas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en términos del artículo 3A de esta ley, ni la parte correspondiente a los REPECOS que las entidades incorporen al RFC, ni tampoco por el excedente de los ingresos que la federación obtenga por obtener tasa superior al 15 % de ingresos por obtención de premios en términos de los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta), derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Asimismo, se establece la forma de distribución del Fondo General de Participaciones, la participación a Municipios, la base para el coeficiente de la participación, las participaciones a entidades en materia de IESPYS y REPECOS, la reserva de contingencia, cálculos en las participaciones a entidades federativas, participación mínima que corresponda a municipios y de las participaciones provisionales, de incentivos y de las características de éstas como lo es que son inembargables.

Por último, se ha puesto de manifiesto la importancia de la Recaudación Federal Participable, la que juega un papel importantísimo para la determinación de la base de las participaciones. Esto cobra vigencia en todo momento, y por lo tanto, vale la pena retomar los comentarios relativos a la Ley de Ingresos y las Participaciones Federales a las Entidades Federativas en 2005, en el que se señala que “En este cuerpo normativo se establecen los conceptos de ingreso que durante el citado año se estima

recaudará el gobierno federal y algunos de los cuales integran el concepto denominado “Recaudación Federal Participable”, mismo que sirve de base para calcular las participaciones que corresponderán a las Entidades Federativas y sus Municipios.⁴³”

D.2.3. INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Por lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos ha de establecerse en principio y a manera de antecedente que como se destacó en el punto C.1 de los Antecedentes Históricos de la Hacienda Pública Municipal, en él se hizo referencia a que el artículo 115 Constitucional ha sido motivo de diez reformas y de las cuales solo se destacó para efectos del tema que nos ocupa la octava y décima, sin embargo, se omitió comentario en relación a las demás, pero no por ello, quiere decir que se desmerezca su importancia en la vida del Municipio.

Ha de considerarse entonces que en tratándose de la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio guarda gran relevancia la reforma de 1983, en la que se reforman y adicionan cinco fracciones, siendo una de las más importantes la relacionada con la integración de la Hacienda Municipal, considerada además “...hasta la fecha la más importante reforma del artículo 115 y por lo tanto, de los municipios.”⁴⁴ Con antelación, ya se había hecho referencia a la octava reforma al artículo 115 Constitucional, destacándose de su exposición de motivos el gran problema que se manifestaba lo constituía la prestación de los servicios públicos a su cargo, mismo que se presentaba en ese momento como un punto importante que orientaría dicha reforma.

Dichos servicios públicos que como señala el precepto ya aludido estarán a cargo de la municipalidad lo son “...aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas de los estados determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera.”⁴⁵

En este entendido y con relación al tema que se aborda, ha de destacarse que por los servicios que presta el Municipio éste obtiene ingresos comúnmente conocidos como derechos, recordando que ellos son definidos por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º fracción IV, como:

“...las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así

⁴³ LÓPEZ MOGUEL, Ana Isabel. “La Ley de Ingresos y las participaciones Federales a las Entidades Federativas en 2005”. Revista Federalismo Hacendario INDETEC No. 140 Enero de 2005. Págs. 42 a la 52.

⁴⁴ NUÑO SEPÚLVEDA José Ángel. Ob. Cit. Pág. 194.

⁴⁵ Ob. Cit. Pág. 283.

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

Sin embargo, en consideración a lo anterior, se estima que este concepto no sería el exactamente vinculado al caso del Municipio, justamente porque como se destacó previo a la cita lo es el concepto que refiere el legislador federal y sería exactamente aplicable en relación a la Ley Federal de Derechos, pero no debemos olvidar que el tema que nos ocupa lo son los derechos en el ámbito de la Hacienda Pública Municipal, por lo que ahora se hará referencia en este último ámbito, así al decir Raúl Martínez Almazán los derechos son “...los pagos o contraprestaciones que el municipio percibe, conforme a la ley, por los servicios públicos de carácter administrativo que preste a los particulares; son las retribuciones que percibe el gobierno municipal de particulares por la prestación de servicios en sus funciones de derecho público-servicios administrativos- así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del municipio.⁴⁶”

II.- LA HACIENDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

En este segundo gran tema se abordará el fundamento del que en todo momento se parte en el análisis de un poder, órgano, institución y estructura como lo es la Constitución.

A. MARCO CONSTITUCIONAL

Ahora bien, este punto se iniciará abordando en principio el estudio del régimen que la Constitución prevé para el Distrito Federal, el cual se encuentra establecido en primer término en los artículos 43, 44 y 122, y posteriormente en el 115, fracción IV y 31 fracción IV, los cuales son citados precisamente en el orden que se ha hecho, ello en atención a que en principio se establece que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, en segundo a que éste es la sede de los Poderes de la Unión y tercero a que en él se establecen las bases de organización y sus autoridades entre otras; siendo que los otros dos preceptos se refieren a la Hacienda Pública Municipal que en principio le es aplicable en lo que no sea contrario a su naturaleza y para concluir, el que contiene la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, éste último que será desarrollado con particularidad en antecedentes y elementos en punto posterior en el que se tratará *De la Obligación de contribuir al Gasto Público del Distrito Federal*.

⁴⁶ “Las finanzas del sistema federal mexicano”, INAP, México, 1988. Pág. 254.

A.1. DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN.

“ARTÍCULO 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

ARTÍCULO 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

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

...”

Los dos primeros artículos que se han citado establecen el reconocimiento que el Distrito Federal realiza el legislador constitucional y en el que se identifica al mismo, como parte integrante de la Federación y posteriormente que al ser la Ciudad de México el Distrito Federal, la cual es sede de los poderes de la Unión se compondrá del territorio con el que actualmente cuenta, además de hacer referencia a que es sede de los Poderes de la Unión, característica de medular importancia para su reconocimiento particular previsto en el artículo 122 Constitucional, en el cual se contiene el régimen particular y *sui generis* que lo distingue.

En el último de los preceptos transcritos se encuentra el sustento constitucional que establece la naturaleza jurídica, conformación, autoridades y competencia del Distrito Federal, siendo que para efectos de la presente investigación se abordará en lo particular lo que establece el mismo, vinculado al tema que nos ocupa como lo es la Hacienda Pública, por lo que se precisará únicamente lo previsto en la BASE PRIMERA relativo a la Asamblea Legislativa y en su fracción V, inciso b) quinto párrafo, la cual solo refiero en este momento ya que con ánimo de no ser redundante y reiterativa se abordará en específico en el punto A.4 denominado *Aplicación del Régimen de la Hacienda Pública Municipal al D.F.*

A.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

El referirse a la naturaleza jurídica de una institución, es desentrañar su significado, ubicarlo en un orden determinado o quizá hasta clasificarlo.

En este sentido, y consultando diversos documentos en los que se puede apreciar la evolución histórica y política del Distrito Federal, se advirtió que su órgano legislativo que cuenta con relativa reciente creación en el llamado “DICTAMEN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN VIII, 76, FRACCIÓN IX, 89 FRACCIÓN XIV, 108, 109, 110, 111 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”, precisó de forma muy clara en el punto de los Considerandos la naturaleza a la que ahora toca referirse, al expresar:

“...que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes Federales, y que dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa *sui generis* en nuestro orden constitucional.”⁴⁷

Es de apreciar la designación que se refiere en el texto anteriormente citado y que es llamada entidad federativa “*sui géneris*”, ello es así en atención a que el Distrito Federal al ser sede de los Poderes de la Unión, tiene una característica no propia de ninguna otra entidad federativa lo que evidencia su naturaleza distinta con respecto a las partes integrantes de la Federación (estados de la República).

A.3. DE LA OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR AL GASTO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.

El tema referido a la obligación de contribuir al gasto público en el Distrito Federal pone de manifiesto la necesidad de retrotraernos a un breve análisis y evolución del marco constitucional previsto para el llamado caso “*sui géneris*” del Distrito Federal, cuyo status es por demás distinto y único respecto de los estados de la República.

Así, al decir de los constitucionalistas Fix Zamudio y Valencia Carmona existía en el Distrito Federal una administración centralizada la cual “...hizo crisis con el paso de los años, lo que propició una demanda generalizada de nuevas formas de gobierno y organización administrativa, así como tomar en consideración la participación ciudadana.”⁴⁸, ello puso de manifiesto la necesidad de una reforma que si bien se evidenciaba prevalentemente política y la cual se materializará en sucesivas reformas constitucionales, las cuales se llevarán a cabo en 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996; sin embargo es considerada como la de mayor relevancia y “profundidad” la del 25 de octubre de 1993.

En esta reforma se incorporaron los más considerables cambios referidos al gobierno y al régimen político del Distrito Federal, mismos que redundaron en una mayor capacidad de autogobierno, así como en un reconocimiento de mayores facultades, muy a pesar de que se reservaran algunas para los poderes federales.⁴⁹

⁴⁷ COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS. Reforma Constitucional en Materia del Distrito Federal. Editorial Porrúa México, 2003. Pág. 5.

⁴⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor, VALENCIA CARMONA Salvador. Ob. Cit. Pág.947.

⁴⁹ Al decir de las que se encuentran reservadas para los poderes federales, las mismas han continuado muy a pesar de las iniciativas que posteriormente se han presentado, tal es el caso del Dictamen de Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 73 fracción VII, 76, fracción IX, 89

Lo anterior llevó a que se hiciera congruente la reforma del artículo 122 Constitucional con las demás disposiciones de dicho ordenamiento fundamental, lo que hizo indispensable modificar los artículos 31 fracción IV; 44; 73 fracciones VI, VIII y XXI-H; 74; 76, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción I; 104; 105; 107 inciso a, fracción IX. Asimismo, se llevó a cabo la adición del artículo 76 con una fracción IX y se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política.

Advirtiéndose así, que para poder llevar a cabo esa verdadera reforma política hubo necesidad de hacer compatible las demás disposiciones que integran nuestra Ley Fundamental dentro de los cuales destaca el artículo 31 en su fracción IV, que establece ahora un reconocimiento del Distrito Federal como sujeto activo (de la llamada relación jurídico tributaria) que en sí, es considerada como la posibilidad de detentar la potestad tributaria, la que puede ser ejercida ahora por la Federación, los Estados y el Distrito Federal y no así por los Municipios que carecen de ella.

Queda así reconocida la obligación de contribuir a los gastos públicos en lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República que establece lo siguiente:

“ARTICULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:

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

Del contenido del precepto anteriormente transcrito se desprende lo siguiente:

1. La obligación de los mexicanos de Contribuir
2. Los niveles de gobierno en los que se ha de contribuir, es decir en el nivel Federal, Estatal, Municipal y en el Distrito Federal.
3. La forma que será Proporcional y Equitativa que disponga la Ley; y
4. Destinado al gasto público.

fracción XI, 10, 10, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 9 de noviembre de 2001 presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la que se contenía una reforma que proponía modificar la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, a fin de suprimir la parte conducente del texto en relación con la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y la obligación del Presidente de la República para rendir al propio Congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda. La modificación obedecía a la decisión de facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar el endeudamiento público del Gobierno local y las entidades de su sector público, y revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo. Destaca el hecho de que dicha Iniciativa a pesar de ser dictaminada por la Cámara de Diputados y remitida al Senado no fue aprobada, destacándose lo establecido en el resolutive SEGUNDO. “La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia para presentar Iniciativas de reformas constitucionales ante el H. Congreso de la Unión. Tal competencia esta claramente establecida por los artículos 71 y 135 de la Ley Fundamental”.

A.4 APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL AL DISTRITO FEDERAL.

Como se ha podido apreciar a lo largo del desarrollo de esta investigación, el caso que nos ocupa lo es el Distrito Federal, mismo que ya fue motivo de estudio, habiéndose desarrollado lo relativo a su naturaleza jurídica llamada “sui generis” en atención a las características propias y que constituyen diferencia con el que les es aplicable a los estados de la República, la que como se ha visto obedece a que éste es la sede de los Poderes de la Unión.

En atención a las consideraciones vertidas, es que como ya se ha señalado el fundamento constitucional en el que se ubica la estructura conformación, órganos y autoridades del Distrito Federal, lo es el artículo 122, siendo que en lo relativo a su Hacienda Pública, en este mismo al referirse en su BASE PRIMERA a la Asamblea Legislativa fracción V y particularmente inciso b) quinto párrafo se hace una remisión expresa y como así propiamente lo señala en lo que no sea incompatible a su propia naturaleza y su régimen orgánico de gobierno a las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, precepto éste que como recordamos es el sustento establecido en la Carta fundamental del Municipio Libre base (célula) de la organización política en el Estado Mexicano.

En estas condiciones y para efectos de la presente investigación se abordará en lo particular lo que establece el mismo vinculado como ya se precisó al tema que nos ocupa como lo es, la Hacienda Pública, por lo que se precisará únicamente lo previsto en la BASE PRIMERA relativo a la Asamblea Legislativa y en su fracción V, inciso b) quinto párrafo lo siguiente:

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

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

...

Serán aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

...”

De lo anterior se aprecia la ya previamente destacada remisión expresa que el precepto constitucional en lo particular hace a las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c), de la Fracción IV, del artículo 115, Constitucional el cual establece:

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados;

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

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

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

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley;”

Ahora bien, el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV, del artículo en comento, nos remite a la fracción III, al establecer que los municipios administrarán libremente su

hacienda, la cual se conformará también y como ya se ha apreciado con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo que son los previstos en la última invocada, misma que a continuación se transcribe:

“III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presenten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;”

Así, en virtud de lo dispuesto por el artículo 122 BASE PRIMERA fracción V, inciso b), quinto párrafo, en relación con el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, de la Constitución le es aplicable al Distrito Federal también el que las leyes federales no limiten la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c).

En tales condiciones, el Distrito Federal en principio conformará su Hacienda con los ingresos a que se refiere el inciso a) en comento, es decir con 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; fundamento

constitucional éste, en el que se sustenta el que en el Distrito Federal tenga como principal fuente de ingresos tributarios en el rubro de impuestos al PREDIAL.

III. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en norma suprema la conformación de la Hacienda Pública en el ámbito Federal, Estatal, Municipal y del Distrito Federal.

SEGUNDA.- Los recursos económicos resultan ser necesarios para la operación y desarrollo de las funciones que lleva a cabo el Estado, así la Hacienda Pública en su acepción objetiva lo es conjunto de bienes, derechos y obligaciones de contenido económico de que dispone para realizar sus funciones de Derecho Público.

TERCERA.-La Hacienda Pública Municipal se integra por dos grandes rubros; los provenientes de ingresos tributarios y por exclusión de los no tributarios en los que se encuentran las llamadas participaciones y los rendimientos de los bienes que les pertenecen (rentas y productos de los bienes que integran su patrimonio).

CUARTA.- Al ser el Municipio base y sustento de la vida política del Estado en México, su fundamento Constitucional ha sido motivo de innumerables reformas, que le dan reconocimiento y vida, siendo que con las mismas se ha buscado la obtención de una verdadera autonomía e independencia a lo largo de su evolución, habiéndose puesto de manifiesto que ello solo se logrará a través del fortalecimiento a su Hacienda Pública.

QUINTA.- En el rubro de las contribuciones en el ámbito de la Hacienda Municipal se advierte que la misma se conforma por los relativos a la propiedad inmobiliaria, las contribuciones de mejoras y los derechos por la prestación de los servicios que tiene a su cargo.

SEXTA.- A la naturaleza *sui generis* del Distrito Federal se le adiciona el que a éste, le sea aplicable en lo que no sea contrario a su naturaleza la conformación e integración de la Hacienda Pública Municipal.

SÉPTIMA.- La Constitución como norma fundamental establece la obligación de contribuir al gasto público tanto de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal.

IV. BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.

1. AMIEVA HUERTA, Juan. "Temas Selectos de Finanzas Públicas". Editorial Porrúa. México 2002.
2. ARTEAGA NAVA, Elisur. "Derecho Constitucional". Editorial Oxford. México. 1999.
3. ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. "Derecho Fiscal", 3ª edición, Editorial Themis, México, 1998.
4. BORRAYO, Rosa, "Los gravámenes federales en el sistema de participaciones", Revista INDETEC. No. 45, Jalisco, México, 1986.
5. CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. "Introducción al Estudio del Derecho Fiscal". Editorial Porrúa. México, 1992.
6. CARRANCO ZUÑIGA, Joel. "Régimen Jurídico del Distrito Federal". Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
7. COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS. Reforma Constitucional en Materia del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 2003.
8. DUVERGER, Maurice. "Hacienda Pública", 2ª edición española traducida por Enrique Bagaria Perpiña, Bosch, Barcelona, 1980.
9. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", Editorial Porrúa, México, 1999. Pág. 983.
10. GONZÁLEZ URIBE, Héctor. "Hombre y Sociedad, el dilema de nuestro tiempo", Jus, México, 1979.
11. GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Juan Marcos. SALAZAR LOZA, S. Artículo 115 Constitucional Historia y Reformas de 1999. Serie de Estudios Municipales. INDETEC. 2002.
12. HALLIVIS PELAYO, Manuel L. "Fisco, federalismo y globalización en México". Tax Editores. México, 2003.
13. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México 1985.
14. MARTÍNEZ LAGO, Miguel A. GARCIA DE LA MORA, Leonardo. "Lecciones de Derecho Financiero Tributario 1", Introducción al Derecho Financiero. Derecho Presupuestario (Estatul). Derecho Tributario (Parte General), Ediciones Estudios Financieros. Madrid 2002.

15. MUSGRAVE A. Richard, MUSGRAVE B Peggy. "Hacienda Pública. Teórica y Practica", 5ª Edición, editorial Mc Graw Hill, México, 1995.
16. PÉREZ ROYO. Fernando. "Derecho Financiero y Tributario" Parte General, 14ª edición, Thomson Civitas, España 2004.
17. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. "Sistema de Derecho Financiero", Introducción. Volumen Primero. Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1977.
18. SCHUSTER, Carla. "Ordenanza Tributaria Alemana" Abgabenordnung, 2000 Editorial COLEX 2001. Madrid.
19. TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1944.
20. VILLEGAS B. Héctor. "Curso de Finanzas Derecho Financiero y Tributario", Tomo único, 5ª edición ampliada y actualizada, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CÓDIGO CIVIL FEDERAL.
3. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
4. LEY DE COORDINACION FISCAL.
5. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
6. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2005.
7. CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO.

PUBLICACIONES CONSULTADAS

1. Federalismo Hacendario INDETEC 1. 2005. Revista bimestral.
2. Hacienda Municipal. INDETEC 4. 2003. Revista trimestral No. 84. Diciembre de 2003.
3. Edición Especial Conmemorativa 30 años al Servicio de las Haciendas Públicas INDETEC 2003.
4. Hacienda Municipal INDETEC 1 2005. Revista trimestral No. 89 Marzo 2005.

5. Artículo 115 Octava Reforma Minuta de la Exposición de Motivos 27/XII/1982.
6. DIARIOS DE DEBATES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN
7. Minuta de Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Año 1 T.I. No. 57 Cámara de Diputados Diciembre 27 1982.
8. Artículo 115 Octava Reforma Dictamen 1 A Lectura 28 /XII /1982. Año 1 T. I. NO. 58 Diciembre 28 1982.
9. Artículo 115 Octava Reforma Dictamen de 2 A Lectura 29/XII/1982. Año 1. T.I. No. 59 Diciembre 29 1982.
10. Artículo 115 Octava Reforma Debate 29/XII/1982. Año 1. T.I No. 59 Diciembre 29 1982.
11. Artículo 115 Octava Reforma Dictamen Proyecto de Declaratoria 1 A Lectura 2/III/1983. Se dispensa 2 A Lectura sin debate se aprueba Año 1.T.I No. 6 Comisión Permanente Febrero 2 1983.
12. Artículo 115 Décima Reforma Dictamen 1 A Lectura 15/ 06 /1999. Cámara de Diputados Año. II. No. 4 Junio 15 1999.
13. Artículo 115 Décima Reforma Dictamen Proyecto de Declaratoria 2ª lectura 28/10/1999. Año III No. 16 Cámara de Diputados Octubre 19, 1999.
14. Gaceta Parlamentaria viernes 28 de mayo 1999.

DIARIOS OFICIALES

1. Diario Oficial de la Federación. Jueves 23 de diciembre de 1999. DECRETO por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Diario Oficial de la Federación. Lunes 25 de Octubre de 1993. DECRETO por el que se Reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Diario Oficial de la Federación. Martes 17 de Marzo de 1987. DECRETO por el que se reforman los Artículos 17,46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos que se indican.

CAPÍTULO SEGUNDO. DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

SUMARIO I. DEL IMPUESTO PREDIAL. A. CONCEPTO. B. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. C. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. D. NATURALEZA JURÍDICA. E. ELEMENTOS. E.1. SUJETO. E.2. OBJETO. E.3. BASE. E.3.1. VALORES UNITARIOS. E.3.2. BASE RENTAS. E.4.TASA O TARIFA. E.5. EXENCIONES. II.-CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO. III.- BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.

CAPÍTULO SEGUNDO. DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

I.-DEL IMPUESTO PREDIAL.

El llamado impuesto a la propiedad inmobiliaria “impuesto predial” es considerado “...internacionalmente como una de las alternativas más tradicionales para financiar los servicios públicos, siendo típicamente establecido en la esfera municipal. América Latina no es una excepción en ese sentido. El impuesto ha sido implementado en la gran mayoría de los países, siendo El Salvador uno de los raros casos donde no hay impuesto predial”.¹

En contraposición al caso del Salvador que se presenta en América Latina, tenemos que los impuestos locales sobre la propiedad inmobiliaria, por citar el Reino Unido tienen una larga historia “...podría decirse que se remontan a cerca de 1000 años atrás al Danegeld que era un impuesto sobre el terreno en la época medieval. Los registros indican que este impuesto fue gravado por primera vez en el año 868, y desde entonces se gravaba ocasionalmente. A partir del año 991 se volvió un impuesto regular que se continuó gravando hasta el año 1162. Sin embargo, la fundación del sistema actual de impuesto a la propiedad puede, con certeza, rastrearse hacia el año 1601, y desde entonces, se ha desarrollado un volumen substancial de legislación y jurisprudencia...”²

Si bien, como se ha destacado existen países como el caso del Reino Unido en el que la imposición a la propiedad inmobiliaria es de profundas raíces históricas, existen otros en los cuales debido a cuestiones de tipo político, si bien no presentan esa característica como lo son; los países en transición de Europa Central refiérase a Polonia, en el que teniendo la “...segunda economía más grande (después de Rusia) de los países en transición tanto de Europa Central como de Europa del Este. La imposición a la propiedad inmobiliaria juega un papel importante en el campo de las finanzas locales y del proceso de descentralización... ..los ingresos por impuestos a la propiedad inmobiliaria son los mayores en Europa Central y en el caso de Polonia estos impuestos proporcionan la experiencia relevante que se está llevando a cabo en toda la región, incluyendo los países de la Comunidad de Estados Independientes.”³

En México, el impuesto Predial como es sabido, es un impuesto que se encuentra conformando la Hacienda Municipal, siendo aplicable esta conformación de la Hacienda, al Distrito Federal en lo que no se oponga a la naturaleza propia de éste.

¹ M. DE CESARE Claudia. Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina. HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 1. 2005. INDETEC. Pág. 60.

² SANDERSON, Paul. Administración del Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria Mejores Prácticas e Innovaciones en la Esfera Internacional. HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 2. 2005. INDETEC. Pág 39.

³ BRZESKI, Jan. W. Los Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en Polonia y Esfuerzos de Reforma. HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 2. 2005, INDETEC. Pág. 11.

Al constituir el Impuesto Predial, el principal ingreso tributario que en el rubro de impuestos capta el Distrito Federal, es que el mismo constituye motivo de reflexión, en virtud de las consideraciones que en el desarrollo del presente serán tratadas.

Lo anterior, queda debidamente expuesto en una lectura que de forma simple se realice a la Ley de Ingresos del Distrito Federal que para pronta referencia se hizo a la correspondiente al año 2006, de la que fácilmente se aprecia en su artículo 1º, que el Gobierno del Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes por los conceptos y en las cantidades estimadas cuyo primer gran rubro lo constituye los impuestos, representando un monto que asciende a \$ 16,917,603,203.0 M.N., del cual en su integración \$ 7,170,606,588.0 M.N., corresponden al predial, que solo es seguido por el de nóminas representado por \$ 6,924,859,220.0 M.N.; de donde se aprecia claramente la importancia que reviste el predial materia del presente trabajo.⁴

A. CONCEPTO.

Precisa el autor Juan Marcos Gutiérrez González que para efectos de realizar un análisis sobre los elementos jurídicos de cualquier concepto, y como lo es el caso del impuesto a la propiedad inmobiliaria mas conocido como Impuesto predial, es indispensable considerar como punto de partida una acepción generalmente reconocida como razón, por lo que en atención a ello propone la del autor Alejandro Ordoño, que es la siguiente:

“...impuesto predial como el gravamen al valor de la propiedad o posesión de predios urbanos, rústicos, ejidales, además de las construcciones adheridas a ellos: este impuesto se ha constituido en uno de los más utilizados para financiar el gasto de los gobiernos locales.”⁵

De lo anterior, es de advertir que si bien, en atención a la definición que el autor Alejandro Ordoño, da del impuesto predial, considerándolo como el gravamen al valor de la propiedad o **posesión**, ha de tenerse presente, que ello no ocurre generalmente en todos los casos, ya que si bien en algunas de las legislaciones locales así se prevé, tal fue el caso que nos ocupa del Distrito Federal que hasta el año de 2004, en el supuesto de hecho previsto por el legislador como generador de contribuciones (hecho imponible), se establecía que estaban obligados *al pago del impuesto predial las personas físicas y las morales que sean propietarias o poseedoras⁶ de suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él*, sin embargo, dejaba fuera de ese supuesto de hecho a los **poseedores de mala fe**, cuestión que en un primer momento al ser juzgada por el Poder Judicial Federal, éste consideró que tal distinción era inconstitucional, al vulnerar el principio de equidad tributaria, por cuanto que se dejaba fuera del supuesto, y sin razón objetiva a aquellos poseedores de mala fe, simplemente

⁴ Que en el documento llamado “Ley de Ingresos del Distrito Federal”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de Diciembre de 2005, no aparece con la referencia en Moneda Nacional.

⁵ Alejandro Ordoño y coaut. “federalismo y desarrollo”, Número 58, 1997, México D.F.

⁶ A este respecto inclusive en otros países, es no solo considerado el propietario o poseedor sino se incluye también como sujeto pasivo del impuesto predial al “ocupante” tal es el caso de Chile, Ecuador (Cantón Guayaquil) y Honduras. Lo anterior quedó de manifiesto en el *artículo Características Generales del Impuesto a la Propiedad inmobiliaria en América Latina*. M DE CESARE Claudia. Revista HACIENDA MUNICIPAL . Revista Trimestral. No. 1. 2005 INDETEC. Pág. 66.

porque no los consideraba destinatarios de la norma y por ende no obligados al pago del impuesto predial.

Se transcribe a continuación la parte considerativa de la sentencia que por su importancia se considera relevante:

“En este tenor, cabe mencionar que si bien es cierto que el principio de proporcionalidad es comprensible en sí mismo, al contemplarse en la comparación de diversos contribuyentes, se presenta como necesario, para poder determinar la equidad del tributo en estudio, es decir para verificar la igualdad en los tributos es necesario determinar previamente quién tiene y quién no tiene capacidad económica- capacidad absoluta- y en segundo término, habrá de fijarse en qué medida ha de tributar cada contribuyente frente a un tributo en particular- capacidad económica relativa.

Ahora bien, el precepto impugnado a través de este juicio es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 148. Están obligadas al pago del impuesto predial establecido en este Capítulo, las personas físicas y las morales que sean propietarias o poseedoras del suelo o del suelo (sic) y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero.

No se ubican en la hipótesis de causación precisada en el párrafo anterior quienes son poseedores de mala fe.

...”

La simple lectura de la transcripción que antecede, es bastante y suficiente para llegar a la conclusión que el precepto analizado excluye de la hipótesis de causación del impuesto predial a los poseedores de mala fe, con lo que los aparta de la obligación de pagar el impuesto predial a cargo de todas las personas físicas o morales que sean propietarias o poseedoras de un bien inmueble.

Esto es, del universo de personas que posean un bien raíz, solo aquellos detentadores de mala fe, estarán excluidos de la hipótesis de causación y por ende del entero del impuesto predial.

Luego, es claro que el precepto en cuestión presenta un vicio de inconstitucionalidad, pues es contrario al principio de equidad resguardado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que excluye sin una razón objetiva a aquellos poseedores de mala fe, porque no los considera destinatarios de la norma y por ende no obligados al pago del impuesto predial.

En efecto, da un trato distinto a sujetos del tributo que se ubican en una misma hipótesis de causación –propietarios y poseedores en general-, porque impone un régimen fiscal en particular, sin que exista en la propia ley una justificación.

Además, de los dictámenes correspondientes de la discusión de dicha ley o exposición de motivos no se advierte que exista una justificación objetiva y razonable, que permita distinguirlos, pues ambos, tanto propietarios como poseedores -en su universo-, son sujetos del impuesto pues detentan un predio aun cuando el origen de dicha detentación sea diverso, de tal forma que al encontrarse en la misma hipótesis de causación, en principio, deben estar sometidos a igual régimen tributario y al no ser así, se contraviene la garantía de equidad tributaria resguardada en la Carta Magna.

En ese sentido se pronuncia la exposición de motivos de dicho numeral que literalmente dice:

“Con la finalidad de facilitar a los contribuyentes que sean poseedores de un inmueble, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, se propone establecer que en todos los casos los poseedores están al igual que los propietarios de inmuebles, obligados al pago del impuesto predial, ya que por razones no imputables a los poseedores, continúan con ese carácter, lo que en algunas ocasiones, les impide el cumplimiento oportuno de sus obligaciones fiscales.”

Del párrafo anteriormente transcrito se advierte la intención del legislador de establecer a cargo de todos los poseedores, la obligación del entero del impuesto predial al igual que los propietarios, a efecto de que cumplan con sus obligaciones fiscales, de ello no se aprecia que se quisiera diferenciar entre los distintos tipos de posesión que tanto doctrinal como legalmente existen.

Al efecto conviene hacer ciertas precisiones respecto del concepto de **posesión**, las cuales de acuerdo a diversas teorías se ha concebido como “el estado de hecho que consiste en retener una cosa en forma exclusiva, llevando a cabo sobre ella los mismos actos materiales de uso y goce que si fuera el propietario de la misma”(Planiol); “hecho jurídico consistente en un señorío ejercitando sobre una cosa mueble o inmueble que se traduce por actos materiales de uso, goce, de transformación llevados a efecto con la intención de comportarse como propietarios de ella o como titular de cualquier otro derecho real (Boncase); “poder físico que se ejerce de forma directa y exclusiva sobre una cosa, para su aprovechamiento total o parcial, o para su custodia, como consecuencia del goce efectivo de un derecho real o personal, o de una situación contraria a derecho (Rojina Villegas).

Así las cosas, se tiene que el derecho civil, reconoce a la posesión como un hecho jurídicamente tutelado, una de sus vertientes es la

posesión en concepto de dueño la cual tiene como efecto fundamental que ésta, por el transcurso del tiempo, es susceptible de convertirse en dominio, a lo que se conoce como prescripción adquisitiva o usucapión.

Es precisamente la posesión en concepto de dueño a la que se refiere la hipótesis que prevé de manera genérica el artículo 148 del Código Financiero del Distrito Federal, en su primer párrafo: ello es así porque también existe otro tipo de posesión que se ha denominado como derivada la cual no es objeto del impuesto predial, tal como la que tienen los arrendatarios, usufructuarios, comodatarios o depositarios, por citar algunos ejemplos.

En efecto, es la posesión que a título de dueño se detenta a la que se refiere el artículo 148 del Código Financiero del Distrito Federal; sin embargo, dicho numeral como se ha dicho con anterioridad, de manera injustificada excluye de la hipótesis de causación del tributo a los poseedores de mala fe, sin existir alguna situación objetiva o razonada que haga que tal precepto supere exitosamente un juicio en sede constitucional, ello es así, porque del propio texto se advierte en primer lugar, que lo que se pretende es que todos los poseedores sean sujetos del tributo, al igual que los propietarios; asimismo, también en su párrafo final se hace la indicación que los datos que se refieran a dicho impuesto o los catastrales, solamente tendrán efectos fiscales.

En atención a lo anterior, si bien es cierto que por una parte pudiera considerarse que tal diferenciación se sustenta en el origen que pudiere tener la posesión, la misma no se justifica, ya que a través del entero del impuesto de personas que se encuentran exactamente en la misma hipótesis de causación – poseedores en concepto de dueño-, tengan un trato diferenciado, aun cuando como ya se dijo en el propio numeral que se analiza tal disposición solo tiene efectos fiscales, por lo que no se puede considerar que se constituyen derechos en el ámbito civil a favor de los poseedores de mala fe a efecto de que preconstituyan una prueba de su posesión; así las cosas, si se toma en consideración que tanto la posesión de buena fe, como de mala fe-, es una figura que se encuentra prevista y regulada por el Código Civil del Distrito Federal, el cual otorga derechos a ambos tipos de poseedores, llegando hasta el caso de posibilitar la prescripción positiva de inmuebles en ambos supuestos, desde luego sujeta a ciertos requisitos entre los que destaca la temporalidad de la posesión dependiendo si es de buena fe (cinco años), o mala fe (diez años), debiendo ser en ambos casos, pacífica, continua y pública.

En este sentido, no se advierte una diferencia que justifique la exclusión de los poseedores de mala fe, de los sujetos causantes del impuesto, porque al igual que los poseedores de buena fe, se

ostentan en(sic) título de dueño, y si se toma en consideración que con el pago del impuesto no se constituyen derechos que puedan hacerse valer en el ámbito del derecho civil, no se concibe tal diferenciación, porque en su caso la detentación del inmueble ya sea como propietario o poseedor es lo que da vida al impuesto. Así las cosas, no se justifica de manera razonada u objetiva la exclusión de los poseedores de mala fe, sobre todo si se toma en consideración que esta forma de poseer se encuentra regulada y no proscrita por nuestras leyes; asimismo se otorga un beneficio a favor de los poseedores de mala fe, que en su caso puedan estar hasta diez años sin enterar el tributo, hasta que el título por el que se posean se regularice a través de la prescripción positiva en su caso, o bien no enterar el impuesto si es que no deciden usucapir, lo que los ubica en un plano de ventaja sobre los poseedores de buena fe y los propietarios quienes sí deberán en todos los casos pagar el impuesto predial, por lo que lejos de considerarse que al incluirlos en la hipótesis de causación se fomentaría tal tipo de posesión, sucede lo contrario al permitir que no se entere el tributo dependiendo del origen de la posesión -mala fe-, lo que coloca a tales detentadores en una posición de privilegio respecto de los propietarios -hipótesis en la que se ubican las quejas- y los poseedores de buena fe, cuando en el caso, sería posible que se justificara un trato diferenciado pero mas riguroso -como en el derecho civil-, en contra de los poseedores de mala fe, y no viceversa.”⁷

Posterior a este fallo ya comentado, el legislador local en el Distrito Federal lo ha dispuesto en los términos así previstos por el artículo 148 del Código Financiero del Distrito Federal, que a la letra dice⁸:

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

De lo que se aprecia así, que se modificó el hecho imponible de manera que en principio no se considera a la posesión como objeto del mismo; y que ésta, sólo se actualizará de realizarse la condición prevista en él, que es, cuando no se conozca al propietario (primer obligado y en su caso único) o el derecho de propiedad sea controvertible.

⁷ Sentencia dictada en el juicio de amparo 256/2004 Juzgado Quinto de Distrito “B” en Materia Administrativa en el Distrito Federal, del Poder Judicial Federal.

⁸ Modificación correspondiente al Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de diciembre de 2004.

Ahora bien, una vez modificada dicha disposición el tema siguió presentando importancia particular, tan es así que como lo expresaron los propios ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹, y en lo particular su Presidente al sostener *“Antes de otorgar el uso de la palabra al señor ministro Díaz Romero, que la ha solicitado, quisiera yo hacer algunas breves reflexiones; primero, que estamos en esta materia tan importante para la Suprema Corte de Justicia y para el sistema jurídico mexicano, de una contradicción de tesis, en donde diversos Tribunales Colegiados de Circuito, van a sustentar tesis contradictorias, y que es un caso en el que no hay propiamente un interés de particulares, no hay interés de quejoso, sino hay un interés de que prevalezca el criterio que debe ser aceptado jurisprudencialmente de manera obligatoria por todos los órganos jurisdiccionales. Aquí además se presenta otra peculiaridad, que estamos en presencia de un problema que surge en relación con un artículo que está derogado; sin embargo conserva, vida la contradicción, en la medida en que teniendo posibilidades las autoridades tributarias de ejercitar sus facultades en determinado número de años, pues es factible que puedan emitir resoluciones en torno a la aplicación de este precepto, y por lo mismo, para la seguridad jurídica es muy importante que la Suprema Corte defina el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia.”*¹⁰

Destacados que han sido los casos particulares que se advierten en el Distrito Federal por lo polémico que se presentan al considerar en principio una exclusión a la posesión de mala fe y posteriormente al dejar fuera del hecho imponible a la posesión, la cual solo se vincula en el caso de que el derecho de propiedad sea controvertible, lo que impide en principio considerar con exactitud un concepto que de forma amplia comprende también a la posesión, en el caso específico del impuesto predial motivo de estudio.

Lo que si bien, crea corriente de opinión contraria a lo que en concepto del autor Alejandro Ordoño expresa, en relación al impuesto predial, el cual lo considera como el gravamen a la propiedad o posesión, ha de advertirse que no porque en el caso particular del Distrito Federal se haya realizado modificación al hecho imponible, deje de tener aplicación, ya que en el caso de otras legislaciones como lo es la del Estado de México, su Código Financiero, en el artículo 107, establece que están obligados al pago del impuesto predial las personas físicas y jurídicas colectivas¹¹ que sean propietarias y **poseedoras** de inmuebles en el estado.

Ahora bien, en el caso español del llamado Impuesto Sobre Bienes Inmuebles similar al predial motivo de análisis, el mismo es un impuesto directo sobre el patrimonio o

⁹ En sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 11 de Agosto de dos mil cinco al resolver la Contradicción de Tesis Número 44/2004 de entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Octavo Circuito al resolver los amparos en revisión números 534/2003 y 692/2003.

¹⁰ Contenido de Versión taquigráfica de la sesión pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 11 de Agosto de dos mil cinco. Pág. 5.

¹¹ En este punto habrá de considerarse que en términos de las disposiciones de carácter general establecidas en el Código Financiero del Estado de México en lo particular el artículo 19 se prevé como sujetos de las contribuciones y aprovechamientos tanto a personas físicas como a las jurídico colectivas, incluidas las asociaciones en participación. (Recordando aquí el concepto de asociación en participación que incorporó recientemente el Código Fiscal de la Federación en el artículo 17 B al llamar así al contrato por virtud del cual el asociante y asociado participan de las utilidades y las pérdidas).

capital inmueble, ya que grava la titularidad de los bienes inmuebles, rústicos y urbanos, con independencia de su producto o de la renta que de ellos se deriva. Siendo sujeto pasivo, contribuyente, los titulares de un derecho de propiedad, usufructo o superficie, o de una concesión sobre los bienes sujetos o sobre los servicios a los que éstos están afectos.

Finalmente ha de considerarse genéricamente el concepto a que se ha hecho referencia y que para efectos del caso particular del Distrito Federal sólo será considerado a título de excepción en el caso de que no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

Esto último, cobra singular relevancia en la medida en la que para el tema que es materia de estudio en el presente trabajo como lo es, la figura de la EXENCIÓN, y la que en adelante será analizada, por su importancia, ya que al momento de determinar quien estará en aptitud de solicitar el beneficio a que se refiere el artículo 155, del Código Financiero del Distrito Federal que establece que anualmente deberá solicitarse a la autoridad fiscal la declaratoria de la exención del Impuesto Predial (en términos de lo dispuesto por el artículo 671 del mismo ordenamiento en comento), deberá considerarse que el trámite administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de cualquier persona física o moral, pública o privada cuando invoque un derecho subjetivo o interés legítimo y en esos términos será considerada parte interesada en el procedimiento administrativo respectivo, con lo que queda debidamente evidenciada la importancia de haber hecho referencia al caso específico de que en el Distrito Federal solo se considere a título de excepción como sujetos pasivos a los poseedores.

B. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DISTRITO FEDERAL.

La contribución territorial o impuesto predial existirá siempre en los países donde se reúne el sistema de la propiedad privada.¹² Así desde la fundación de México Tenochtitlan en el 1325,¹³ año en el que el lugar en el que ahora ocupa la Ciudad de México encontró su asiento.

¹² ECHEVERRI E. Bernardo. El catastro como Instrumento de Desarrollo Municipal. Tomado de la Administración Municipal y el Catastro editado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Colombia 1986. Págs. 311 Reproducido con la debida autorización. Publicado en la Revista Trimestre Fiscal No. 33 INDETEC. Agosto 1989. Pág.39.

¹³ Después de una serie de peripecias y sufrimientos, perseguidos, por los culhuacanos, llegaron los aztecas en 1325 al islote de Tenochtitlán. La Crónica Mexicáyotl ofrece el siguiente texto en el que se pinta el hallazgo tantas veces buscado del águila devorando la serpiente, símbolo anhelado que mostraba ser ése el punto final de la larga peregrinación. LEON-PORTILLA, Miguel. BARRERA V. A. Y otros. Historia Documental de México. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México, 1984. Pág. 21.

El Régimen de la Tierra era conocido un mínimo de propiedad individual de la tierra destinada a la agricultura, y se conocían también varios tipos de propiedad comunal. Para el sostenimiento de las guerras, que eran continuas, el ejército disponía de tierras cuya explotación proporcionaba los elementos indispensables para los gastos de las campañas. La clase sacerdotal también obtenía rentas de algunas tierras y de igual manera las había para los gastos públicos. Los nobles y algunos plebeyos pocos de estos, ciertamente, podían tener tierras en forma de propiedad individual, pero el "tlacatecuhtli" podía despojarlos en cualquier momento, de modo que en un sentido estricto sólo el monarca tenía propiedades absolutas, plenas e indiscutidas. "En los más pueblos, escribió el obispo Fuenleal, hay pocos que tengan tierras propias, porque si no son señores o los que de ellos descienden, ningún macegual o pechero posee tierras y si algunos las tienen son pocos; antes (las tierras) son comunes y por de común las labran y de

En principio debe considerarse que "...la tierra ha sido delimitada y clasificada a impulsos del interés privado y por procedimientos inconsistentes y rudimentarios: En los pueblos más avanzados del mundo se ha reconocido siempre la necesidad de confeccionar inventarios completos y precisos sobre la riqueza territorial de los países; pero la noción del catastro como una institución integral que registre los bienes raíces en sus aspectos físico, económico y jurídico es relativamente moderna y descansa en las técnicas que en la actualidad pueden aplicarse a los levantamientos catastrales".¹⁴

Así, por su importancia habrá de considerarse que "La palabra "catastro" ha sido indistintamente empleada con la significación de inventario, censo o registro y a menudo se aplica tanto a personas como a bienes, aun cuando éstos no siempre sean de naturaleza inmobiliaria. En su acepción más frecuente y de acuerdo con su etimología, se refiere a los inmuebles: designa un registro de fincas, de sus valores y de sus propietarios. Históricamente los primeros catastros fueron establecidos con fines exclusivamente fiscales y sin representación planigráfica."¹⁵

El catastro como institución que tiene por objeto llevar el registro de inmuebles gravables a cada persona o a cada parcela, el que además ha significado "...al igual que cualquier otra actividad humana, es, en su manifestación actual, una consecuencia, no una causa. Así el catastro de nuestros días es el efecto más reciente de un largo proceso histórico."¹⁶

Existen vestigios en códices de los que se puede advertir la presencia de un "catastro" como lo conocemos en nuestros días, aunque muy limitado en su conformación, mismo que tenía como objeto establecer el límite de circunscripción territorial de los llamados -dominios- y posesiones de sacerdotes, jefes de tribus, nobles macehuales con fines posesorios, conocido como un catastro jurídico y tributarios referido a uno fiscal.

Para los aztecas existían tributos que pueden apreciarse en dos grandes grupos:

- a) Los impuestos que se cargaban a los pueblos sometidos por los aztecas.
- b) Los tributos interiores que debían pagar los propios mexicanos."¹⁷

ellas mantenían a los principales que gobernaban y (de ellas) compraban las ofrendas y gastos de sus templos y cumplían sus fiestas". En los barrios aztecas, la tierra pertenecía al barrio mismo, o "calpulli", comunalmente, y dicha tierra era otorgada a los padres de familia para que la explotasen en parcelas, y si el padre dejaba de explotar la suya, la perdía. Así se explica que el actual ejido tenga en el "calpulli" su más remoto antecedente. Por lo demás, la negativa a casarse y algunos tipos de delitos, implicaban también la pérdida de la parcela y una especie de esclavitud que obligaba al individuo a trabajar en servicio de otros. ALVEAR ACEVEDO; Carlos. Historia de México (épocas precostesiana, colonial e independiente) Trigésima Quinta Edición. Editorial Jus México. 1985. Pág. 85,86.

¹⁴ VILLAVICENCIO, José Ramón. Relación entre los Catastros Físico, Jurídico y Fiscal.* Tomado del Documento presentado en la Reunión panamericana de Catastro, Caracas, Venezuela, del 14 al 20 de marzo de 1971 OEA/IBID, programa conjunto de tributación; págs. 3 a 15 reproducido con la debida autorización. Publicado en la Revista Trimestre Fiscal No. 33 INDETEC. Agosto 1989. Pág.20.

¹⁵ VILLAVICENCIO, José Ramón. Ob cit. Pág.22.

¹⁶ DOBNER E: Horst. Karl. Apuntes sobre la Historia Universal del Catastro. III Jornadas Técnicas de Catastro. Memorias del 9 al 13 de Junio de 1980. Tesorería del Distrito Federal, Dirección de Catastro y Contribuciones a la propiedad Raíz . Pág. 1.

¹⁷ CARRASCO I. Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. 4ª edición Oxford. México, 2000.pág. 157.

Así, para los aztecas los tributos eran fundamentalmente en especie, obligados a pagarse por aquellos pueblos que eran conquistados (vencidos).

“El pueblo azteca determinó la importancia de la recaudación de los tributos y por ello estableció un sistema a través de los Calpixquis quienes eran identificados en la gran Tenochtitlan por portar en una de las manos respectivamente una vara y un abanico.”¹⁸

Hernán Cortés encargó el primer plano de la Ciudad a Alonso García Bravo, el cual tuvo lugar en el año de 1524, éste fue conocido como la Traza de Cortés. Durante el virreinato se establecieron varios impuestos vinculados al suelo y en el 1555, Alonso de Santa Cruz realizó un plano de la ciudad dibujado por indígenas.

En el año de 1896, siendo entonces Presidente el General Porfirio Díaz, tiene lugar el primer catastro moderno en México en virtud de una ley que ordena la formación, de un catastro geométrico y parcelario fundado sobre la medida y el avalúo, teniendo como objeto describir la propiedad raíz, y con ello repartir de forma equitativa y proporcionalmente el impuesto sobre la propiedad, siendo que a partir de ese momento se realizaron los primeros planos catastrales de calidad.

Hacia el año de 1928, en razón a las reformas al artículo 73 de la Constitución, se suprime el régimen municipal en el Distrito Federal, encomendándose al gobierno del Presidente de la República que lo ejerciera por conducto del órgano que determinara la ley respectiva.

En virtud de dichas reformas, se presenta la necesidad del establecimiento de una disposición que regulara la aplicación de los diversos renglones del ingreso. Así, es como surge la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Es oportuno considerar que a partir de ese momento se puede hablar de las disposiciones que rigen y son sustento del Impuesto Predial, como lo son: La ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1929, la de 1941 y la de 1982. y en 1995 el Código Financiero del Distrito Federal.

Ha de destacarse que en la Ley de 1929, se hablaba propiamente del impuesto sobre la propiedad raíz, rústica y urbana. En 1941, ya del Impuesto Predial al igual que el 1982, continuando así en el Código Financiero del Distrito Federal.

No obstante la anterior evolución que se ha destacado, es de señalar que en el año de 1933, en la época del Presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, el que en uso de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas por Decreto de 28 de diciembre de 1932, así como en el 14 de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, vigente para 1933, expidió la llamada Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal, de la que se puede advertir sus propias peculiaridades (ya que se trataba de un presidente sustituto). Presentando dicha ley, una figura central, El Catastro, que como quedó destacado en los antecedentes, resulta ser base sobre la cual orbita el impuesto predial.

¹⁸SÁNCHEZ PIÑA, José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal. 5ª edición Edit. Pac. México, 1991. Pág. 5.

El catastro representa esa Institución que inclusive tiene reconocimiento a nivel constitucional, a título de obligaciones del ciudadano, como se advierte de la fracción I, del artículo 36 que a la letra expresa:

“Art. 36 Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el 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 de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

...”

Dicha obligación, así reconocida por nuestra Constitución General de la República obedece como se ha considerado por expertos constitucionalistas “. a los no menos importantes requerimientos fiscales del sistema tributario mexicano que se apoyan en los datos estadísticos exigidos por la fracción I, para establecer y cuantificar gravámenes.”¹⁹

Se distingue un catastro llamado “fiscal” el cual “...busca determinar el valor de los inmuebles con el fin de lograr la aplicación equitativa del impuesto que los grave. Representa un censo general del aspecto económico de la propiedad, que puede referirse a su valor **real**, al que resulta de su rendimiento o a alguna combinación de ambos. Se propone conocer la existencia y localización de los inmuebles y los datos necesarios para su avalúo”.²⁰

Hasta nuestros días, el catastro (bien organizado) sigue representando el anhelo que se persigue en la medida que este representa “...en primer término la posibilidad de eliminar predios que se ocultan a la acción fiscal. Al mismo tiempo, permite revisar a fondo, con un sistema objetivo e imparcial, los valores catastrales que sirven de base para el pago del impuesto predial, los cuales, evidentemente, han dejado de estar en concordancia con sus valores fiscales y con la equidad en el pago del impuesto predial”.²¹

C. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Ahora bien, se iniciará estudiando el régimen que la Constitución prevé para el Distrito Federal, mismo que se encuentra establecido en el artículo 122, de la Constitución General de la República, mismo que establece:

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

¹⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Comentada) UNAM, México 1985. Pág. 95

²⁰ VILLAVICENCIO, José Ramón. Ob cit. Pág.27.

²¹ VILLAVICENCIO, José Ramón. Ob cit. Pág.28.

...”

En dicho dispositivo se encuentra el sustento constitucional que establece la naturaleza jurídica, conformación, autoridades y competencia del Distrito Federal, refiriendo en su BASE PRIMERA lo relativo a la Asamblea Legislativa y en su fracción V, inciso b) quinto párrafo lo siguiente:

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

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

...

...

...

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

...”

De lo anterior se aprecia la remisión expresa que el precepto constitucional en lo particular, refiere a las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la Fracción IV, del artículo 115 Constitucional, el cual establece:

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados;

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

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

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

Por cuanto hace a la prestación de los servicios públicos a que hace referencia el inciso c) de la fracción IV, del artículo 115 Constitucional, los mismos se encuentran desglosados en la fracción III, de dicho precepto legal, al establecer lo siguiente:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos;
- b)** Alumbrado público
- c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposiciones final de residuos;
- d)** Mercados y centrales de abasto
- e)** Panteones
- f)** Rastro
- g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i)** Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o

más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley;

De lo anterior es de precisar, que si bien como ya se advirtió al inicio del tema que ahora me ocupa, el artículo 122 de la Constitución General de la República constituye el fundamento y reconocimiento del Distrito Federal, en éste no se establece en específico, la conformación de su Hacienda Pública, tema toral de este trabajo, sino que como ya se destacó, en él se vincula a una aplicación del segundo párrafo del inciso c), de la Fracción IV, del artículo 115, de la Carta Magna en el que como ya se ha podido apreciar de su lectura se hace referencia a que las leyes federales no limitaran la facultad de los estados (léase Distrito Federal) para imponer contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no olvidando que en el primero de los mencionados se prevén y reconocen a las contribuciones *in genere* que éste podrá percibir sobre la propiedad inmobiliaria tal y como se establece de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, de donde se aprecia el fundamento constitucional del denominado Impuesto Predial en el Distrito Federal.

D. NATURALEZA JURÍDICA.

En lo correspondiente al tema genérico de las contribuciones locales sobre bienes inmuebles resulta como se expresó en el VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal que el mismo "...resulta estimulante y del mayor interés para los estudiosos de materias fiscales, tanto desde el punto de vista jurídico como económico".²²

Advertido así, es de indicar que este tema constituye un rubro impositivo que en la generalidad de los países muestra antecedentes históricos que han desempeñado a lo largo de su desarrollo un importante papel en el progreso de las ciudades, sobre todo en su aportación para financiar el gasto público y el equipamiento urbano. Sin embargo, con el avanzado desarrollo industrial y comercial de las diferentes economías, la participación en el total de los ingresos gubernamentales por concepto de los renglones impositivos a que se ha hecho mención, ha mostrado que los mismos han presentado una tendencia decreciente. Lo cual es comprensible en la medida en la que se reconoce que la conformación de la actual riqueza de las naciones se sustenta en una expresión que se recarga mas, en el lado de la capacidad productiva que la que representa el patrimonio inmobiliario.

²² Memorias del VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal. Revista de la Facultad de Derecho primer Número extraordinario UAEM. Toluca 1982. Pág. 31.

No obstante lo anterior, si bien, los denominados impuestos a bienes inmuebles en los niveles de gobierno estatal y municipal siguen representando en la mayoría de los casos la principal fuente de ingresos de las Haciendas Públicas en los niveles referidos, tal como ha quedado destacado en el caso del Distrito Federal al inicio del presente capítulo, donde se evidenció el monto que representa para éste en lo correspondiente al renglón los ingresos tributarios (Impuesto Predial), sin considerar también el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles. Siendo esto así, por una razón sencilla como lo es, que "...el nivel federal se reserva las facultades impositivas que generan el ingreso personal y las actividades económicas mas relevantes con objeto de ejercer una política económica coordinada a nivel nacional".²³

Resulta importante advertir el que los impuestos a bienes raíces, por su naturaleza, tienen razón de estar estrechamente vinculados a las llamadas autoridades locales: "...se trata de gravar un patrimonio que no incide directamente sobre la actividad económica y cuyo destino, tradicionalmente ha sido la prestación de servicios públicos en la región y el mejoramiento en las condiciones de vida de los propios causantes, es decir de los habitantes de cada zona o región en particular".²⁴

De ahí, que el tema que ahora se estudia, sea el de la naturaleza jurídica, considerando a este respecto que se trata de un Impuesto Directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos por las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, en estricto acatamiento a lo dispuesto por el artículo 115 fracción IV, inciso a), de la Constitución General de la República.

Por cuanto que éste sea Directo, es en atención a que en el mismo se elimina por completo toda traslación del impuesto por parte del sujeto pasivo, reservándose al campo de las relaciones privadas los problemas de quien tiene que asumir la carga tributaria.

Y es de carácter Real, en virtud de que su presupuesto objetivo se determina con independencia de un elemento personal. Así el supuesto de hecho que lo caracteriza lo es el valor de los bienes inmuebles.

En relación a esta última característica habrá de decirse que es precisamente el valor de los inmuebles (suelo y construcciones adheridas a él) la base imponible que será estudiada con profundidad y de la que en este momento solo se destacará que el mismo es el llamado valor catastral que dicho sea de paso, es fijado por la Administración, siendo que los valores catastrales se conforman a partir de datos que son conocidos como Catastro.²⁵

²³ Ob cit. Pág. 31.

²⁴ Idem.

²⁵ Valor Catastral es el valor que tiene asignado un inmueble en el Catastro: Se trata de un valor concreto y preciso, sin perjuicio de que para su cálculo se tome como referencia un criterio de valoración genérico, como es el valor de mercado. El valor catastral es un valor administrativo, para cuya determinación la Administración del Estado (caso del Distrito Federal lo es la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial puede observar un procedimiento de fijación, de revisión o de modificación del referido valor. VARONA ALABERN, Juan E. Impuesto Sobre Patrimonio Valoración de Bienes Inmuebles. Editorial Valladolid. 1999. pág. 37.

E. ELEMENTOS

Son con mayor precisión conocidos y llamados por la doctrina como *Elementos Constitutivos del Tributo*,²⁶ se refieren así, en razón a que los denominados hechos imponibles son el resultado del ejercicio pleno de la potestad tributaria que ejercida así, por los legisladores en sus tres niveles a saber: Federal, Estatal y del Distrito Federal permiten que una vez previstos por el legislador los supuestos de hecho como generadores de contribuciones, éstos sean de distinta naturaleza, la cual se advertirá de acuerdo a los elementos con los cuales se conformen. Permitiendo además de que estos se diferencien en razón a las distintas naturalezas que pueden presentar. Adviértase así, que los presupuestos de hecho pueden ser "...genéricos, específicos, simples o complejos."²⁷

Así el autor en estudio Dr. Pedro Salinas Arrambide²⁸ expresa: "...saltan a la vista los dos primeros elementos constitutivos del tributo como son: 1) el hecho imponible y 2) el sujeto pasivo: elementos estos que algunos autores califican como elementos cualitativos del tributo en virtud de que son los que acotan y definen el campo de aplicación de cada institución tributaria en lo particular. Por su parte, junto a los elementos cualitativos del tributo- hecho imponible y el sujeto pasivo- tenemos la existencia de otros elementos a los que la doctrina llama como mesurables o cuantitativos, ya que estos tienen como objeto fijar los parámetros para determinar el monto de la deuda tributaria para cada caso concreto. Estos elementos cuantitativos son fundamentalmente 3) la base imponible o base tributaria; 4) la base liquidable y 5) el tipo, tasa o tarifa aplicable a la base."²⁹

Habiendo hecho referencia ya a las consideraciones doctrinarias en relación a los *Elementos Constitutivos del Tributo*, y reconocidos así en una clasificación que se advierte en dos grandes rubros a saber: cualitativos y cuantitativos, es preciso advertir que dichos elementos de doctrina no siempre son reproducidos en identidad por nuestro derecho, por lo que si bien se aprecian semejanzas existen también diferencias, por lo que en adelante se hará referencia a los elementos así reconocidos en la ley.

Para tal efecto, es preciso señalar lo que dispone el Código Financiero en su Título Segundo llamado "De los Elementos Generales de las Contribuciones", que en su artículo 36 expresa:

ARTÍCULO 36.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijen las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

²⁶ GONZÁLEZ GARCÍA. E. ALVARADO ESQUIVEL. M de J. Y OTROS. Manual de Derecho Tributario. Editorial Porrúa México. 2005. pág. 161

Al decir del Doctor Pedro Salinas Arrambide "...resulta claro que el estudio de la conformación, elementos y efectos de tales hechos o actos legalmente tipificados, es de suma importancia para comprender toda la relación tributaria..."

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

²⁹ Ob. Cit. Págs. 161,162.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier otro método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho común, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho público.

De lo anterior se advierte, que el legislador local ha reconocido al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa como disposiciones fiscales que establecen cargas a los particulares, los cuales a su vez por la Jurisprudencia han sido reconocidos como elementos, tal y como se advierte del criterio reiterado que ha asumido el Poder Judicial Federal, mismo que a continuación se cita:

IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

Séptima Época, Primera Parte:

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 331/76: María de los Angeles Prendes de Vera. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 1008/76 Antonio Hernández Abarca. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 5332/7. Blanca Meyenberg de González. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente Ramón Canedo Aldrete.

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño . 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S.A. de 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente Arturo Serrano Robles.

Nota: en el informe de 1976, la tesis aparece bajo el rubro "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DEBEN SALVAGUARDAR LOS".

Es de indicar que a diferencia de lo que el legislador local refiere como disposiciones fiscales que establecen cargas a los particulares -elementos de las contribuciones- sujeto, objeto, base, tasa o tarifa; la Jurisprudencia considera en adición a la época de pago pero como se ha podido apreciar para el Juzgador son llamados éstos *Elementos Esenciales de los Impuestos*.

A continuación será analizado el Impuesto Predial a la luz de los elementos que conforman al hecho imponible.

E.1. SUJETO.

Por lo que corresponde al sujeto ha de considerarse que respecto a él, si bien de una forma simplista, se aprecia así al destinatario de la norma, en quien recae la obligación de pago, ello como se advirtió es solo en el carácter referido, lo anterior en virtud de lo que en palabras del Doctor Miguel de Jesús Alvarado Esquivel "...es un término más amplio que el del sujeto pasivo de la relación tributaria, ya que el tributo como instituto jurídico, genera diversas prestaciones materiales o formales, a cargo no solo del sujeto pasivo de la obligación tributaria, sino también en cabeza de otros sujetos diferentes a éste, produciendo que estos sujetos se constituyan en sujetos pasivos de esas prestaciones"³⁰ En efecto como el atinadamente lo sostiene "...es evidente, que dentro de la relación tributaria existen situaciones subjetivas distintas a las del sujeto pasivo, así como deberes de hacer, no hacer y soportar, distintas a la obligación tributaria material."³¹

Así, ha quedado de manifiesto que el denominado sujeto de la obligación tributaria, si bien es el que con su conducta actualiza o materializa la situación de hecho prevista por el legislador como generadora de contribuciones, es también quien en el momento de materializar aquella, da lugar a diversas situaciones como lo son en un sentido puro el nacimiento de una obligación que se puede considerar en diversas vertientes como lo son de hacer, no hacer, permitir o tolerar.

Lo anterior ha querido ser destacado tan solo para sustentar que el estudio que merecerá en este punto el llamado para estos efectos "sujeto" del impuesto predial, lo será no solo desde el punto de vista de la obligación referida al pago de la deuda tributaria, sino también en relación a otras como lo son las llamadas formales.

³⁰ GONZÁLEZ GARCÍA E. Ob. cit. PÁG. 194.

³¹ Idem.

El sujeto del Impuesto Predial en el Código Financiero del Distrito Federal³² lo son: las personas físicas y 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.

Como se señala en un primer momento, se ha querido reconocer sólo en estos términos, a pesar de que el legislador local refiera que los poseedores también estarán obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

Es necesario tener presente que por definición la propiedad "...debe contener la participación de las dos posiciones anotadas, es decir, aludir a su carácter innegable de derecho real en combinación y conciliación con la también innegable función social a atenderse con el propio derecho de propiedad y que lo caracteriza..... el derecho de propiedad, éste, desde un punto de vista estrictamente jurídico (derecho real) que su titular ejerce directa e inmediatamente sobre una cosa y con exclusión de terceros, que le permite su aprovechamiento total en sentido jurídico porque puede usarla, disfrutarla y disponer de ella sin más limitaciones y modalidades que las establecidas por la ley."³³

En tales condiciones el propietario será quien detente el derecho real que se ejercita directa e inmediatamente sobre una cosa, (para este caso un bien inmueble), cuyo derecho le permite su aprovechamiento total en sentido amplio.

Por lo que corresponde al poseedor, es de tener presente que de suyo la posesión³⁴ es "...una de las instituciones más complejas e interesantes, blanco de una atención especial y directa por la literatura jurídica, de la que muchas opiniones han surgido, las mas de las veces encontradas. ...La posesión implica en principio, la detentación directa de una persona respecto de una cosa, es decir, se presenta como la situación objetivamente apreciable, por la que alguien tiene algo en su poder, de tal manera que está consigo y lo usa con exclusividad porque lo tiene físicamente. ...En efecto, se puede poseer por ser propietario y precisamente ese derecho de propiedad permite poseer; es posible también que el propietario a su vez, transmita contractualmente la posesión y conserve la propiedad, como acontece en el usufructo, el arrendamiento, la compraventa con reserva de dominio, el comodato, etc., o bien inclusive, puede poseerse sin tener derecho a ello con una posesión motivada por el apoderamiento de una cosa que legalmente sea calificado como ilícito."³⁵

³² Vid Supra. I. Del Impuesto Predial a. Concepto. Referencias ya hechas cuando se estudio el concepto del Impuesto en donde se destacó que para efectos del Distrito Federal, habría de tenerse en cuenta que no podría considerarse como un impuesto a la propiedad o posesión, como si se considera para efectos de otras legislaciones, ello en virtud de que si bien en un principio si era considerada la propiedad y la posesión, posteriormente se hizo una diferenciación en el caso de la posesión de mala fe, la cual fue modificada para quedar en los términos previstos en el actual artículo 148, del Código Financiero del Distrito Federal en el que ahora se prevé que los poseedores también estarán obligados al cumplimiento de la obligación de pago de la deuda tributaria, por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

³³ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge A. Derecho Civil. Parte General, Personas. Cosas. Negocio Jurídico e Invalidez. Editorial Porrúa Segunda Edición. México 1990. págs. 348 y 349.

³⁴ Vid. Supra. pág. 7.

³⁵ DOMÍNGUEZ M. Ob. Cit. Pág. 465.

De inicio en el tema que se esta desarrollando “del sujeto”, se dejó sentando el que es un término muy amplio por cuanto que el tributo como instituto jurídico³⁶ genera diversas prestaciones como ya se comentó, si bien referidas propiamente a la extinción de la deuda tributaria también otras de carácter formal, por lo que en virtud de ello toca ahora el momento de referirse a estas obligaciones que recaen precisamente en el sujeto del impuesto predial en el Distrito Federal.

El sujeto obligado -persona física o moral que sea propietario del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él- (y solo en caso de que no se conozca al propietario o siendo el derecho de propiedad controvertible el poseedor) tendrán que:

1.- Determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles.

Obligación de singular importancia atendiendo a que inclusive ésta, se deberá cumplir a pesar de encontrarse en el supuesto de exención de pago del impuesto predial.³⁷

El legislador local reconoce de inicio en los elementos generales de la tributación la autodeterminación de las contribuciones,³⁸ en las llamadas disposiciones generales del Código Financiero del Distrito Federal, estableciendo en el artículo 37, que “Los contribuyentes tendrán la obligación de presentar las declaraciones”³⁹ para el pago de las contribuciones en los casos en que así lo señale este Código. Para tal efecto lo harán en las formas que apruebe la Secretaría, debiendo proporcionar el número de ejemplares, los datos e informes y adjuntar los documentos que dichas formas requieran. No obstante lo anterior, la autoridad fiscal podrá emitir propuestas de declaraciones para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de tales obligaciones,

³⁶ Así llamado por el Doctor Miguel de Jesús Alvarado Esquivel al referirse al sujeto pasivo de la potestad de imposición y el sujeto pasivo de la obligación tributaria. Vid Supra. E.1. Sujeto. Pág 26.

³⁷ El tema de la exención será referido en el caso del Impuesto Predial. Vid Infra. Cap. II. E.5; Capítulo III. De la Exención.

³⁸ En nuestro país rige el sistema de autodeterminación de las contribuciones, éste es el acto del contribuyente mediante el cual fija en cantidad líquida su deuda fiscal, calculada de conformidad con las disposiciones de la contribución de que se trate. Cuando presenta su declaración de impuestos ha determinado su contribución, pero también lo hace cuando lo informa al fisco de ella; por ejemplo, en una solicitud de pago en parcialidades. Con esta determinación se hace exigible el crédito fiscal, puesto que es la cantidad que tiene derecho a percibir el fisco. Estamos en presencia, en cambio, de una heterodeterminación de contribuciones, cuando un tercero tiene la obligación de determinar la contribución a cargo de otro como en el ISR a los ingresos por salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado, en donde un tercero, el patrón, tiene la obligación de determinar el impuesto a cargo de sus trabajadores. Otro caso de heterodeterminación lo tenemos cuando la autoridad fiscal, en ejercicio de sus facultades de liquidación y derivada de sus facultades de revisión, determina la contribución a cargo del contribuyente. FERNÁNDEZ SAGARDI. Agosto. *Código Fiscal de la Federación* Comentarios y Anotaciones Editorial Gasca, SICCO. México, 2004. págs. 28, 29.

³⁹ En términos del artículo 38 del Código Financiero del Distrito Federal las declaraciones se harán en las formas oficiales aprobadas que deberán de publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en tanto que se publiquen, los contribuyentes presentarán sus declaraciones por escrito firmado por ellos o por su representante legal, en el que se precisará por lo menos el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal, número de cuenta, contribución a pagar, periodo o periodos a cubrir, así como su importe. Advirtiéndose el que las declaraciones, informes, avisos y demás obligaciones de carácter formal a que se refiere el Código, podrán ser cumplidas tanto por el contribuyente como por el obligado a ello en el caso del Impuesto Predial recordar lo es, persona física o moral propietaria del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él (y solo en el caso de que no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible al poseedor).

las cuales no tendrán el carácter de resoluciones fiscales y por tanto no relevarán a los contribuyentes de la presentación de las declaraciones que correspondan.” Ha de considerarse que dicho precepto también establece el que si los contribuyentes aceptan dichas propuestas las presentarán como declaración, siendo así que la autoridad no realizara determinaciones por el periodo al que correspondan, en caso de que los datos conforme a los cuales se hicieron dichas determinaciones correspondan a la realidad al momento de hacerlas. De no recibirse las propuestas los contribuyentes las podrán solicitar en las oficinas autorizadas.

En relación a las denominadas “propuestas”⁴⁰ es oportuno destacar que inclusive las mismas no son consideradas por el legislador local como actos o resoluciones definitivas y como consecuencia de ello resulta improcedente el juicio de nulidad y el recurso de revocación que se haga valer en su contra, ello en términos de lo previsto por el artículo 690 del Código Financiero del Distrito Federal.

⁴⁰ A este respecto se ha pronunciado de forma reiterada el Poder Judicial Federal inclusive como acto de aplicación para la procedencia del amparo indirecto contra leyes en los juicios 92/2005, PRAL 102/2005 en los que medularmente se ha establecido que “Las propuestas de declaración de pago de impuestos emitidas por las autoridades recaudadoras del Distrito Federal en términos del numeral transcrito (37) no constituyen resoluciones ni requerimientos, sino que su objetivo es únicamente facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, siendo que están en aptitud de hacer el entero correspondiente ajustándose a sus especificaciones, o bien, a cálculos diversos que estimen correctos. Tocante a lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la potestad que tienen los contribuyentes de basarse o no en las multirreferidas propuestas para pagar las contribuciones del Distrito Federal a su cargo implica que no constituyen acto de aplicación de las normas tributarias, y que será hasta el momento en que se efectúe el pago respectivo cuando se autoapliquen y se puedan reclamar mediante juicio de garantías. Tesis 2ª XXIII/97, visible en la página cuatrocientos noventa y tres, Tomo V, marzo de mil novecientos noventa y siete, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es “TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS, IMPUESTO SOBRE. LA PROPUESTA DE PAGO REMITIDA POR LA AUTORIDAD FISCAL NO CONSTITUYE ACTO DE APLICACIÓN”. Igualmente, la tesis 2ª III/9, visible en la página cuarenta y tres, Tomo X, agosto de mil novecientos noventa y dos, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, que es del tenor literal siguiente: “IMPUESTO PREDIAL. LA PROPUESTA DE PAGO EMITIDA POR LA TESORERÍA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO CONSTITUYE EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. Al trasladar las anteriores premisas al caso concreto se tiene que la propuesta que se exhibió el quejoso como acto concreto de aplicación en su perjuicio de los artículos 148, 149, 151, 152, 153, 154 y 155 del Código Financiero del Distrito Federal del Distrito Federal, no constituye tal, puesto que no existe obligación a su cargo de ajustarse a sus términos para el pago del impuesto predial y en ese tenor no trasciende a su esfera de derechos. En muy similar sentido se ha pronunciado en Amparo en Revisión. RA 226/2004, en donde se ha considerado “De conformidad con lo que prevén los preceptos citados, invocados por la autoridad emitente de la boleta de pago que nos ocupa, la propuesta de declaración contenida en la indicada boleta tiene el carácter de resolución fiscal, pudiendo el contribuyente, si estima que los datos en ella asentados corresponden a la realidad, efectuar con base en ella el pago relativo, mas no establece de manera indefectible que sea el único formato que pueda utilizar el contribuyente para cubrir el monto ya que incluso le ofrece la posibilidad de consignar el pago ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Finalmente este tema ha sido resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en forma definitiva en la Contradicción 157/2005 cuyo rubro es: PREDIAL. LAS PROPUESTAS DE DECLARACIÓN PARA EL PAGO DEL IMPUESTO RELATIVO EMITIDAS POR LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, NO CONSTITUYEN RESOLUCIONES DEFINITIVAS DE CARÁCTER FISCAL IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Dicha declaración deberá hacerse en los formatos que ya fueron referidos y en las oficinas autorizadas para ello⁴¹ debiendo hacerse durante los dos primeros meses de cada año, así como en los supuestos que se prevén en los artículos 149 y 154 del Código Financiero del Distrito Federal.

Si fuere el caso de que se este en presencia de los casos de inmuebles declarados exentos se deberá acompañar a la declaración la resolución que emitida por autoridad competente haya expresamente declarado que el bien se encuentra exento.

En adición a determinar y declarar el valor de sus inmuebles acto seguido será calcular el impuesto a su cargo.

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

Para el caso de que solo se conceda el uso o goce temporal de una parte del inmueble, el impuesto se deberá calcular con base en el valor catastral que resulte más alto entre el que se determine sobre la totalidad del inmueble conforme a valores unitarios 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 la fracción II, del artículo 149, del Código Financiero del Distrito Federal.

Obligación vinculada con este supuesto lo es el que los contribuyentes deberán presentar junto con su declaración de valor, los contratos vigentes a la fecha de la presentación de la misma. De igual manera cada vez que los mismos sean modificados o se celebren nuevos, deberán presentarse junto con la declaración de valor dentro del bimestre siguiente a la fecha en que ello ocurra, asimismo, dentro de igual plazo deberá presentarse aviso de terminación de los contratos de arrendamiento.

En adición a lo anterior y para el caso en el que por alguna circunstancia no pueda determinarse el valor catastral en un bimestre debido a que no se pueda cuantificar el total de las contraprestaciones a que se ha hecho referencia con antelación, es obligación también del contribuyente dar a conocer esta situación a las autoridades fiscales en la declaración que con tal motivo se presente debiendo entonces pagar el

⁴¹ Lo son las Administraciones Tributarias Locales que se encuentran diseminadas en todo el Territorio del Distrito Federal, los bancos, Tiendas de Autoservicio "Comercial Mexicana" y American Express Company (México) S.A. de C.V. Para este punto considerar la Resolución por la que se autoriza a Tiendas Comerciales Mexicana, S.A. de C.V., como auxiliar de la Secretaría de Finanzas, para prestar los Servicios de Tesorería. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 24 de Agosto de 2005. Resolución por la que se autoriza a American Express Company (México) S.A. de C.V. como auxiliar de la Secretaría de Finanzas, para prestar los servicios de Tesorería que se indican. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 18 de marzo de 2005.

impuesto predial con base en el valor catastral que declaró o debió declarar durante el bimestre inmediato anterior. Así, el contribuyente deberá declarar y pagar diferencias que en su caso resulten procedentes, las que incluirán los recargos (éstos calculados con base en la tasa que corresponda al pago en parcialidades) dentro de los quince días siguientes a aquél en que los términos de los contratos respectivos se cuantifique el total de las contraprestaciones.

De igual manera si el valor catastral se modifica 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.

Solo para el caso de que el sujeto obligado -contribuyente del impuesto - omita declarar el valor catastral de sus inmuebles, o sean inexactos, imprecisos o falsos los datos que se utilizaron para determinar dicho valor, la autoridad fiscal procederá a determinarlo con la finalidad de cobrar el impuesto a que haya lugar, pudiendo en este caso la autoridad hacerlo optando por cualquiera de los procedimientos señalados en las fracciones I y II, del artículo 149, del Código Financiero del Distrito Federal o en base a una estimación que al efecto se practique por la autoridad en los términos del artículo 101,⁴² del ordenamiento en comento, referido este a las facultades de que goza la autoridad.

2.- Calcularán el impuesto por periodos bimestrales, aplicando el valor catastral a la tarifa prevista en el artículo 152, del Código Financiero del Distrito Federal.

3.- Pagarán el impuesto predial en forma bimestral durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, mediante declaración ante las oficinas autorizadas.⁴³

Sin embargo, el sujeto del impuesto podrá pagarlo en forma anticipada, teniendo así derecho a un beneficio llamado reducción en los siguientes términos:

- a) Del 10% cuando se efectúe el pago de los seis bimestres, a más tardar el último día del mes de enero del año que se cubra.
- b) Del 8% cuando se efectúe el pago de los seis bimestres, a más tardar el último día del mes de febrero del año que se cubra, y
- c) Del 1.5% cuando se efectúe el pago del impuesto predial durante el primer mes de cada bimestre.

Este porcentaje también se aplicará por los bimestres que se paguen por anticipado.

En adición a estas reducciones, debe tenerse presente que en el mismo Título Tercero llamado "De los ingresos por contribuciones" pero en el Capítulo XI "De las Reducciones", se encuentran previstas diversas, que entre otros constituyen beneficios

⁴² En este artículo se establecen los casos por virtud de los cuales las autoridades fiscales podrán en ejercicio de sus facultades específicas en materia de impuesto predial, determinar presuntivamente el valor de los inmuebles.

⁴³ Ver Supra Cap. II E.

aplicables en materia de Impuesto Predial, sin embargo solo se hace mención a ellas sin entrar a su estudio, por no constituir tema a tratar en el presente trabajo.

4.- En el caso de que el valor catastral se modifique por cualquier causa, el contribuyente declarará el nuevo valor, junto con el pago del impuesto predial que corresponda al mismo, a partir del bimestre en que ocurra tal modificación.

5.- En el caso de que se trate de inmuebles en proceso de construcción, el valor catastral que servirá de base para calcular el impuesto predial a pagar, se determinará a partir de la clasificación que de dichos inmuebles se efectúe, tomando como base los datos proporcionados en la licencia de construcción respectiva, la bitácora de obra o cualquier otra documentación que contenga los registros cronológicos de dicha ejecución y los avances de obra realizados.

Solo en el caso de que por más de un bimestre se suspenda o interrumpa el proceso de construcción de la obra respectiva, se deberá de presentar ante la autoridad fiscal la manifestación correspondiente, debidamente justificada, anexando a la declaración correspondiente al bimestre siguiente a aquél en que se presenta esta circunstancia y hasta que la misma desaparezca, avisando a la autoridad cuando se reanude la ejecución de la obra, en el bimestre siguiente a en que esto suceda.

6.- Para el caso de encontrarse en los supuestos previstos por el legislador local en el artículo 155, del Código Financiero del Distrito Federal que son por virtud de los cuales se reconoce que no se pagará el impuesto predial, el contribuyente deberá solicitar anualmente a la autoridad fiscal la declaratoria de exención del Impuesto Predial, acreditada con documentación actualizada que el inmueble sigue ubicándose en alguno de los supuestos de exención.

7.- Inscribirse ante la autoridad fiscal en los padrones,⁴⁴ por las obligaciones que correspondan en un plazo que no excederá de quince días a partir de la fecha en que se dé el hecho generador del crédito fiscal, utilizando las formas oficiales que apruebe la Secretaría de acuerdo con el procedimiento que la misma determine mediante reglas de carácter general.

8.- Presentar los avisos que modifiquen los datos registrados en los padrones del Distrito Federal, en un plazo que no exceda de quince días a partir de la fecha en que se dé la modificación.

9.- Firmar las declaraciones, manifestaciones y avisos previstos por este Código bajo protesta de decir verdad.

10.- Conservar la documentación y demás elementos contables y comprobatorios, en el domicilio ubicado en el Distrito Federal durante el periodo de cinco años.

⁴⁴ En el caso específico del Impuesto Predial en el Padrón catastral.

11.- Proporcionar a las autoridades los datos o informaciones que se les soliciten, directamente relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales dentro del plazo señalado para ello.⁴⁵

12.- Dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en los términos previstos por el Código Financiero del Distrito Federal y de las reglas de carácter general que publique la Secretaría, dentro de los dos meses siguientes al ejercicio que se dictaminará, que en tratándose del impuesto predial serán quienes:

a) En el año calendario inmediato anterior, hayan contado con inmuebles, de uso diferente al habitacional, cuyo valor catastral por cada uno, en cualquiera de los bimestres de dicho año, sea superior a \$74,655,500.00. El dictamen deberá referirse únicamente a las obligaciones fiscales establecidas en este Código, relacionadas con los inmuebles que rebasen dicho valor;

b) Las que en el año calendario inmediato anterior, hayan contado con inmuebles de uso mixto que rebasen el valor indicado en inciso anterior, o

c) Estar constituidos como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos conforme a la ley de la materia.

Los obligados a dictaminarse deberán hacerlo por los conceptos de Impuesto Predial, Derechos por el Suministro de Agua, Impuesto Sobre Nóminas, Impuesto por la Prestación de Servicios de Hospedaje y Derechos de descarga a la red drenaje.

13.- Conservar las declaraciones y comprobantes de pago de las contribuciones y aprovechamientos a que se refiere el Código en el plazo de cinco años.

14.- Dar facilidades y acceso a sus inmuebles, a las autoridades fiscales competentes para que realicen las labores catastrales y para el ejercicio de sus facultades de comprobación, y

15.- En general permitir y tolerar el ejercicio de facultades de comprobación (incluida la visita domiciliaria y la revisión de gabinete) y la de inspección y verificación.

E.2. OBJETO

El llamado objeto del impuesto es conocido como refiere el Doctor Eusebio González García "Con variedad de nombres (objeto del presupuesto, presupuesto objetivo y objeto del hecho imponible, entre otros), que con desigual fortuna vienen a indicar una misma cosa, la doctrina suele referirse al elemento objetivo del hecho imponible, es

⁴⁵ En este caso sería el plazo de seis días a que se refiere el artículo 110 fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal.

decir, a la situación de hecho o elemento de la realidad social tomado en consideración por la norma para configurar cada tributo.”⁴⁶

Al decir de los autores Marat Paredes Montiel y Raúl Rodríguez Lobato:

“El hecho imponible es conocido mediante varias denominaciones. En Alemania se habla de presupuesto de hecho (Tatbestand), al igual que en Italia (fattispecie), en Francia, de hecho generador y en España y Argentina se habla de hecho imponible, expresión que tiene como influencia la obra de Dino Jarach. En nuestro país, con mucho menor tino, se le llama objeto del tributo, una expresión que resulta ser equívoca y desafortunada pero con raigambre en nuestra tradición jurídica, aunque poco a poco empieza a quedar superada y sustituida por la más precisa de hecho imponible.”⁴⁷

Cabe destacar que con independencia de las precisiones de doctrina puestas de relieve anteriormente, en nuestro derecho positivo vigente es llamado *objeto*, baste recordar que en el caso de la Legislación Local motivo de nuestro estudio (Código Financiero del Distrito Federal) en la parte De los elementos generales de las Contribuciones en el artículo 36 se establece: “...Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refiere al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.”

Así, al ser el objeto del impuesto, la situación prevista por el legislador como generadora de contribuciones se puede válidamente afirmar que en el caso del Predial lo es la propiedad del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él y sólo en el caso de que no se tenga conocimiento de quien detenta la propiedad o que la misma sea controvertible entonces será objeto del mismo la posesión.

E.3. BASE.

La base del impuesto es, entre otros, y siguiendo nuestro estudio un elemento esencial de las contribuciones así reconocidos y como ha quedado destacado con antelación no solo en el derecho local sujeto a estudio, sino también en el federal.

Su importancia radica en el hecho de que de ella depende la liquidación (cuantificación) de la obligación, lo que trae a nuestra memoria el que en la teoría de las obligaciones éstas para ser exigibles deben estar cuantificadas es decir líquidas.

Al respecto el reconocido catedrático de Salamanca, Doctor Eusebio González expresa no hay obligación desde la realización del hecho imponible sino se puede saber la cuantía de lo que se debe. Así la obligación ha surgido hay que esperar un procedimiento para establecer el quantum de la obligación.⁴⁸

⁴⁶ PÉREZ DE AYALA, José Luis. GONZÁLEZ G. Eusebio. Derecho Tributario I Plaza Universitaria Ediciones Salamanca 1994. pág. 192.

⁴⁷ PAREDES MONTIEL, Marat, Rodríguez Lobato, R. El principio de reserva de ley en materia tributaria. Editorial Porrúa México.2001. págs. 155 y 156.

⁴⁸ Apuntes de la Cátedra del Dr. Eusebio González García en el Doctorado en Derecho Tributario. UP-Salamanca. México.2005.

El autor Antonio Jiménez González, citado por los autores Marat Paredes Montiel y Rodríguez Lobato expone al respecto de la base “Esta constituida por el valor o magnitud del elemento objetivo al que deberá aplicarse la alícuota para obtener el monto del impuesto a pagar...”⁴⁹

Continuando con la consulta realizada a los autores anteriormente referidos, es de destacar la opinión del autor Rafael Calvo Ortega que con gran precisión expresa al respecto de la base que es “...la cuantificación individual de la capacidad económica. El hecho imponible concreta una capacidad económica general y abstracta y la base imponible la individualiza y la cuantifica para los contribuyentes en particular.”⁵⁰

Destacado lo anterior, es de afirmar, que la base del impuesto predial lo es el valor catastral, mismo que ha sido destacado con antelación al referir la importancia del catastro, el cual será determinado por los contribuyentes en base a los siguientes elementos:

1.- Avalúo directo, que comprenda las características e instalaciones particulares, realizado por persona autorizada mediante la determinación del valor de mercado del inmueble, el cual deberá incluir las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derecho sobre ellas. La vigencia del avalúo será la del año en que se practica y en su caso para los dos siguientes, siempre que en esos casos el mismo se actualice aplicándole el incremento porcentual equivalente al que corresponda al referido para ese año a los valores unitarios a que se refiere el artículo 151, del Código Financiero del Distrito Federal.

Sin embargo se establece que los contribuyentes, podrán optar por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles aplicando a éstos los valores unitarios del artículo anteriormente referido.

2.- Valores Unitarios, los cuales tienen su sustento en el artículo 149 fracción I, párrafo segundo y tercero; y 151, del Código Financiero del Distrito Federal, mismos que son emitidos por el Órgano Legislativo llamado Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3.- La llamada Base Rentas⁵¹ en el caso en que el inmueble se otorgue en uso y goce temporal comúnmente llamado arrendamiento, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad; y

4.- Los llamados Inmuebles en proceso de construcción, caso sui géneris en virtud del cual, el valor catastral que servirá de base para calcular el impuesto predial a pagar, se determinará a partir de la clasificación que de dichos inmuebles se efectúe, considerando como base, los datos proporcionados en la licencia de construcción respectiva, la bitácora de obra o cualquier otra documentación que contenga los registros cronológicos de dicha ejecución, así como los avances de obra llevados a cabo.

⁴⁹ Paredes M. Y Rodríguez L. Ob cit. Pág 226.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Vid. Infra. Cap. Segundo I. E.3.2.

En relación a los supuestos a que se ha hecho mención, se advierte que los tres primeros se subsumen en los valores unitarios, en razón de que en el primero se reconoce finalmente la posibilidad de aplicarlos; en el segundo, es simplemente su aplicación y en el tercero que es la Base Rentas su aplicación se da en términos de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 149, del ordenamiento en comento que establece que la base la constituirá el valor que resulte más alto de aplicar valores unitarios o el total de las contraprestaciones por el uso o goce temporal.

En atención a lo anterior, mención aparte merecen los valores unitarios.

E.3.1. VALORES UNITARIOS.

Los denominados **Valores Unitarios del suelo, construcciones adheridas a él, instalaciones especiales de tipo común, elementos accesorios u obras complementarias** son los que servirán de base a los contribuyentes para determinar el valor catastral de los inmuebles dando como resultado el monto del impuesto predial a pagar.

De igual manera, dichos valores atenderán a los precios de mercado del suelo y de las construcciones en el Distrito Federal, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, referidas a las colonias catastrales de condiciones homogéneas llamadas tipo de área de valor, tipo enclave de valor⁵² y tipo corredor de valor.

La emisión de los llamados valores unitarios es un acto atribuible al órgano legislativo del Distrito Federal (en estricto apego al principio de reserva de ley), el cual se conforma de las tablas cuya aplicación se lleva a cabo de conformidad con las normas y definiciones que están debidamente precisas y que apreciaremos a continuación:

TRANSITORIO 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 DEL 2002.

ARTICULO SEGUNDO.- Para los efectos de emisión de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él e instalaciones especiales a que se refiere el artículo 151 del Código Financiero del Distrito Federal, se presentan a continuación las siguientes tablas cuya aplicación se hará conforme a las definiciones y normas que se indican:

DEFINICIONES

I. REGIÓN: 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.

⁵² El llamado enclave de valor es un elemento que viene haciendo su arribo al Código Financiero del Distrito Federal a partir del año de 2006.

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 porción determinada 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, exclusividad y valor comercial. Existen tres tipos de colonia catastral: Área de valor, Enclave 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 inmuebles 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 siguiente:

0: Colonia catastral que corresponde a áreas periféricas de valor bajo con desarrollo incipiente, con usos del 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 de 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 habitacionales y/o mixtos 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 mixtos y nivel socioeconómico de alto a 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 enclave de valor: Porción de manzanas o conjunto de lotes de edificaciones de uso habitacional, que cualitativamente se diferencian plenamente del resto de los lotes o manzanas del área en que se ubica en razón de que, no obstante que comparten una infraestructura y equipamiento urbanos generales con las mencionadas áreas, cuentan con características internas que originan que tengan un mayor valor unitario de suelo que el promedio del área, como son la ubicación en áreas perfectamente delimitadas, el acceso restringido a su interior, que cuentan con vigilancia privada, mantenimiento privado de áreas comunes, vialidades internas y alumbrado públicos y/o privados.

El valor por metro cuadrado de suelo del enclave de valor se encuentra contenido en el presente Código Financiero.

Cada enclave de valor está identificado con la letra E, seguida de dos dígitos que corresponden a la delegación, y una literal progresiva.

Quedan exceptuadas como colonia catastral tipo enclave de valor, los inmuebles donde se ubiquen viviendas de interés social y/o popular.

c). 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 está identificado con la letra C, seguida de dos dígitos, que corresponden a la delegación, y una literal progresiva.

IV. TIPO: Corresponde 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 Habitacional y No habitacional.

(H) Habitacional.- 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 orfanatos, asilos, casas cuna, conventos y similares.

(NH) No Habitacional.- Se refiere a todo inmueble que no se ubique en el supuesto anterior y que para efectos de determinar su tipo se divide en:

a). 1.- Construcciones que cuentan con cubiertas o techos (completos o semicompletos).

L: Hoteles. D: Deportes. C: Comercio. O: Oficinas. S: Salud. Q: Cultura. A: Abasto. I: Industria. K: Comunicaciones. E: Educación.

(L) Hoteles.- Se refiere a las edificaciones destinadas a prestar servicio 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 y se presenten todo tipo de espectáculos deportivos, tales como: centros deportivos, clubes, pistas, canchas, gimnasios, balnearios, albercas públicas y privadas, academias de acondicionamiento físico 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 las edificaciones destinadas a la prestación o contratación de servicios o la comercialización o intercambio de artículos de consumo y en general cualquier mercadería, tales como: tiendas, panaderías, farmacias, boticas, droguerías, tiendas de auto servicio, 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, centros nocturnos y salas de fiestas, 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, instalaciones destinadas a la seguridad del orden público y privado, agencias funerarias, de inhumaciones, mausoleos y similares, así como despachos médicos de diagnóstico.

(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. Así como, las edificaciones destinadas a las actividades de culto religioso, comprende templos, capillas, iglesias, sinagogas, mezquitas y similares.

(E) Educación.- Se refiere a las edificaciones o instalaciones destinadas al desarrollo de actividades de enseñanza: guarderías, jardines de niños, básica, media, escuelas técnicas, superior, postgrado, especial y de enseñanza e investigación, especializadas y similares.

(A) Abasto.- Se refiere a las edificaciones e instalaciones públicas y privadas destinadas al almacenamiento, tales como: centros de acopio y transferencia de productos perecederos y no perecederos, bodegas, silos, tolvas, almacén de granos, de huevo, de lácteos, de abarrotes, centrales y módulos de abasto, rastros, frigoríficos, obradores, mercados e instalaciones similares.

(I) Industria.- Se refiere a cualquier instalación o edificación destinada a ser fábrica 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 incluye 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 combustibles. 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, lavadoras, refrigeradores, bicicletas, 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 al traslado de personas y bienes, así como a los espacios reservados para el resguardo y servicio de vehículos y similares, tales como: correos, 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 mantenimiento 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 habitacional. PE: Estacionamientos, patios y plazuelas. PC: Canchas deportivas. J: Jardines, P: Panteones. 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 de la construcción a partir del primer nivel utilizable o edificado en el predio en que se ubique.

En los casos que en una cuenta catastral se encuentren varios cuerpos de edificios claramente separados, el valor total de la construcción se obtendrá de la suma del valor de cada uno de ellos, los cuales se calcularán en forma independiente.

Cuando el nivel más alto de un edificio tenga un porcentaje de construcción menor al 20% de la planta cubierta anterior, el rango de nivel del inmueble se determinará sin tomar en cuenta este último nivel:

El rango de nivel se considerará conforme a la siguiente clasificación:

| CLAVE | DESCRIPCIÓN |
|-------------------|--|
| 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 hasta de 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 tales como naves industriales, bodegas 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, estructuras y acabados, la cual tiene asignado un valor unitario de construcción.

Para determinar la clase de construcción a que pertenece cada edificación, se procederá conforme a lo siguiente:

En primer término se debe considerar el uso genérico del inmueble, identificándolo como Habitacional o No Habitacional; posteriormente se ubica de manera específica en la “Matriz de Características” para determinar clases que aplica para el uso de que se trate.

Selección de elementos en la matriz de características.

Cada “Matriz de Características” se compone de apartados en los cuales se consideran distintos elementos de la construcción. Por lo que se deberá seleccionar un solo elemento de los siete que componen cada columna, y así sucesivamente, para cada columna que integra esta matriz.

Determinación de puntos y clase en la matriz de puntos.

Se deberá identificar los puntos que correspondan a cada elemento seleccionado en la matriz de características.

Hecho lo anterior, los puntos se anotarán en el renglón denominado “Puntos Elegidos”, y se deberán sumar los puntos de este renglón, ubicando el resultado en el cuadro “Total de Puntos”.

Finalmente, el total de puntos se ubicará dentro de algún rango de la “Tabla de Puntos”, determinándose de esa manera la clase a la cual pertenece la construcción del inmueble.

a). HABITACIONAL

En el caso de que el uso genérico del inmueble sea habitacional, se identifican las características de la construcción en la “Matriz de Características” para determinar clases de construcción de Uso: Habitacional y se utilizan los puntos aplicables en la “Matriz de Puntos” para determinar clases de construcción de Uso: Habitacional, conforme al procedimiento señalado en esta fracción.

Para la vivienda multifamiliar, la superficie de construcción que se debe considerar como referencia para determinar la clase, es la que resulte de dividir la superficie total, incluyendo las áreas de uso común, entre el número de unidades familiares. No se consideran en este caso los inmuebles sujetos a régimen condominal.

**MATRIZ DE CARACTERISTICAS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
HABITACIONAL**

ANEXO 1

**MATRIZ DE PUNTOS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
HABITACIONAL**

ANEXO 1-A

b). NO HABITACIONAL

Cuando un inmueble construido originalmente para uso habitacional se destine a Oficina, Hotel, Comercio, Salud, Educación y/o Comunicaciones, se identifican las características de la construcción en la “Matriz de Características” para determinar clases de construcción de Uso: No Habitacional (Casa habitación adaptada para oficina, hotel, comercio, salud, educación y/o comunicaciones) conforme al procedimiento señalado en esta fracción.

**MATRIZ DE CARACTERISTICAS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
NO HABITACIONAL
(CASA HABITACION ADAPTADA PARA OFICINA,
HOTEL, COMERCIO, SALUD, EDUCACION Y/O**

COMUNICACIONES)

ANEXO 2

**MATRIZ DE
PUNTOS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
NO HABITACIONAL
(CASA HABITACION ADAPTADA PARA OFICINA,
HOTEL, COMERCIO, SALUD, EDUCACION Y/O
COMUNICACIONES)**

ANEXO 2-A

Cuando el uso del inmueble sea No Habitacional y se trate de construcciones cuyo uso coincide con el propósito original para el que fue construido, tratándose de Oficina, Hotel, Comercio, Salud, Educación y/o Comunicaciones, para la determinación de la clase se aplica la “Matriz de Características” para determinar clases de construcción de Uso: No Habitacional (Oficina, Hotel, Comercio, Salud, Educación y/o Comunicaciones), conforme al procedimiento señalado en esta fracción.

**MATRIZ DE CARACTERÍSTICAS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
NO HABITACIONAL
(OFICINAS, HOTELES, COMERCIO, SALUD,
EDUCACION Y/O COMUNICACIONES)**

ANEXO 3

**MATRIZ DE PUNTOS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
NO HABITACIONAL
(OFICINAS, HOTELES, COMERCIO, SALUD,
EDUCACIÓN Y/O COMUNICACIONES)**

ANEXO 3-A

Cuando el uso del inmueble sea No Habitacional y se trate de construcciones cuyo uso coincide con el propósito para el que fue construido, tratándose de Industria, Abasto y/o Cultura, se identifican las características de la construcción en la “Matriz de Características” para determinar clases de construcción de Uso: No Habitacional (Industria, Abasto y/o Cultura), conforme al procedimiento señalado en esta fracción.

**A. MATRIZ DE
CARACTERISTICAS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
NO HABITACIONAL
(INDUSTRIA, ABASTO Y/O CULTURA)**

ANEXO 4

**MATRIZ DE PUNTOS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
NO HABITACIONAL
(INDUSTRIA, ABASTO Y/O CULTURA)**

ANEXO 4-A

Cuando el uso del inmueble sea No Habitacional y se trate de construcciones cuyo uso coincide con el propósito original para el que fue construido, tratándose de Deportes, para la determinación de la clase se aplica la “Matriz de Características” para determinar clases de construcción de Uso: No Habitacional (Deportes), conforme al procedimiento señalado en esa fracción.

**MATRIZ DE CARACTERISTICAS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
NO HABITACIONAL
(DEPORTES)**

**MATRIZ DE PUNTOS
PARA DETERMINAR CLASES DE
CONSTRUCCIONES DE USO:
NO HABITACIONAL
(DEPORTES)**

ANEXO 5-A

Para los efectos de la determinación de las clases de construcción y la aplicación de las Matrices de Características y Puntos para determinar Clases de Construcción señaladas en este artículo, se entenderá por:

ESPACIOS:

Sala: Es el cuarto de estar en una casa o vivienda.

Comedor: Es un cuarto de la vivienda destinado para ingerir alimentos.

Cocina: Cuarto de la vivienda utilizado para cocinar o calentar los alimentos con o sin muebles tipo cocina integral.

Recámara: Es el cuarto de la vivienda destinado a dormir y al descanso de sus habitantes.

Cuarto de servicio: Es un cuarto adicional de la vivienda generalmente aislado del resto de la casa, que se ocupa para el alojamiento del servicio doméstico.

Cuarto de lavado y planchado: Es un cuarto adicional de la vivienda destinado para el alojamiento de los bienes muebles destinados a la limpieza y conservación de las prendas de vestir.

Estudio: Es un cuarto adicional de la vivienda destinado al esparcimiento y/o desarrollo de actividades académicas, como son una biblioteca o sala de T.V.

Gimnasio: Cuarto adicional de la vivienda para realizar ejercicios gimnásticos o deportivos.

Cajones de estacionamiento: Son los espacios asignados para el resguardo de vehículos.

Espacios adicionales: Consiste en espacios tales como salón de juegos, salas de proyección, bar, cava y salón de fiestas.

Unidad Familiar: Espacio de vivienda destinado al uso de un individuo, pareja o familia.

Vivienda Familiar: Conjunto de unidades familiares, incluyendo áreas de uso común. Ejemplo: vecindades.

SERVICIOS:

Retrete: Mueble sanitario, generalmente de uso común, destinado para el desalojo de los desechos humanos.

Lavabo: Pila con grifos y desagüe donde las personas se lavan sobre todo la cara, las manos y los dientes.

Baño: Habitación destinada al aseo corporal, consiste en w.c., lavabo y regadera.

Muebles tipo “A”: Habitación destinada al aseo corporal, consiste en w.c., lavabo y regadera cuyo valor es no mayor a 2,000 pesos.

Muebles tipo “B”: Habitación destinada al aseo corporal, consiste en w.c., lavabo y regadera cuyo valor es de 2,001 pesos a 2,500 pesos.

Muebles tipo “C”: Habitación destinada al aseo corporal, consiste en w.c., lavabo y regadera cuyo valor es de 2,501 pesos a 3,000 pesos.

Muebles tipo “D”: Habitación destinada al aseo corporal, consiste en w.c., lavabo y regadera cuyo valor es de 3,001 pesos a \$3,500 pesos.

Muebles tipo “E”: Habitación destinada al aseo corporal, consiste en w.c., lavabo y regadera cuyo valor es de 3,501 pesos a 4,000 pesos. Puede contar con jacuzzi o sauna.

Muebles tipo “F”: Habitación destinada al aseo corporal, consiste en w.c., lavabo y regadera cuyo valor es mayor a 4,000 pesos. Puede contar con jacuzzi o sauna.

Muebles tipo “G”: Se tomará como referencia el w.c., cuyo valor es no mayor a 3,250 pesos.

Muebles tipo “H”: Se tomará como referencia el w.c., cuyo valor es de 3,251 pesos a 7,400 pesos.

Muebles tipo “I”: Se tomará como referencia el w.c., cuyo valor es de 7,401 pesos a 9,100 pesos.

Muebles tipo “J”: Se tomará como referencia el w.c., cuyo valor es de 9,101 pesos a 10,281 pesos.

Muebles tipo “K”: Se tomará como referencia el w.c., cuyo valor es de 10,282 pesos a 14,600 pesos.

Muebles tipo “L”: Se tomará como referencia el w.c., cuyo valor es mayor a 14,600 pesos.

ESTRUCTURA:

Losa reticular: Losa que tiene forma de redcilla o red.

Losa aligerada: Losa de concreto armado de poco espesor y alta resistencia.

Entrepisos: Losas intermedias.

Columna: Soporte cilíndrico o rectangular para sostener entrepisos y/o techumbres.

Mampostería: Sistema constructivo realizado con piedras desiguales, ajustadas y unidas con mortero de cal y arena.

Tabique: Masa de arcilla cocida de tamaño y grosor variable. Cuando es delgado se denomina ladrillo, cuando es grueso, tabique.

Adobe: Ladrillo o tabique de barro sin cocer, secado al sol.

Cubierta: Losa superior y exterior de una construcción.

Viga: Madero largo y grueso que sirve para formar los techos en los edificios y asegurar las construcciones.

Volados: Techo que en su longitud solo tiene apoyo en uno de sus lados o costados.

Claros: Espacio que existe entre elementos verticales de carga (muros o columnas).

Claros Largo: Distancia transversal a los ejes de carga entre 2 puntos de apoyo.

Cemento: Mezcla de arcilla molida y materiales calcáreos en polvo que, en contacto con el agua, se solidifica y endurece. Se utiliza como adherente y aglutinante en la construcción.

Concreto armado: Masa compacta, formada con grava, arena, agua y cemento, reforzada con acero o tela metálica.

Acero: Aleación de hierro y carbono, en diferentes proporciones, que adquiere con el temple gran dureza y elasticidad.

Elementos prefabricados: Estructuras o elementos de acero y concreto previamente armados o colocados.

Graderías: Asiento colectivo a manera de escalón corrido en teatros y estadios.

ACABADOS:

Acabado: Perfeccionamiento final de una obra.

Yeso: Sulfato de calcio hidratado, compacto o terroso, generalmente blanco, que tiene la propiedad de endurecerse rápidamente cuando se amasa con agua, y se emplea en la construcción y en la escultura.

Pisos: Referido a los materiales de construcción empleado en el terminado o calidad de las áreas para circulación de los habitantes.

Pasta: Masa moldeable hecha con cualquier material para decorar muros.

Alfombra: Tejido de lana o de otras materias con que se cubre el piso de las habitaciones y escaleras, como adorno o para evitar el frío.

Alfombra tipo “A”: Hasta 94 pesos el m²

Alfombra tipo “B”: Cuyo valor es de 94 pesos a 130 pesos el m²

Alfombra tipo “C”: Cuyo valor es de 131 pesos a 150 pesos el m²

Alfombra tipo “D”: Cuyo valor es de 151 pesos a 170 pesos el m²

Alfombra tipo “E”: Cuyo valor es de 171 pesos a 180 pesos el m²

Alfombra tipo “F”: Cuyo valor es mayor de 180 pesos el m²

Alfombra tipo “G”: Hasta 75 pesos el m²

Alfombra tipo “H”: Cuyo valor es de 76 pesos a 135 pesos el m²

Alfombra tipo “I”: Cuyo valor es de 136 pesos a 207 pesos el m²

Alfombra tipo “J”: Cuyo valor es de 208 pesos a 302 pesos el m²

Alfombra tipo “K”: Cuyo valor es de 303 pesos a 400 pesos el m²

Alfombra tipo “L”: Cuyo valor es mayor de 400 pesos el m²

Aplanado: Recubrimiento de las construcciones para el que se utilizan, básicamente como materiales una mezcla de cal y arena, sirve para proteger las superficies.

Firme: Capa sólida de terreno sobre la que se pueden poner los cimientos de una construcción.

Firme de concreto simple: Capa sólida de concreto.

Firme de concreto simple pulido: Capa sólida de concreto pulido.

Precolado de concreto: Piezas de concreto previamente armado.

Linoleum: Papel plastificado para cubrir pisos presentado en rollos para su colocación.

Mosaico: Técnica artística de decoración que se forma pegando sobre un fondo de cemento pequeñas piezas de piedra, vidrio o cerámica de diversos colores y diseños.

Terrazo: Pavimento formado por trozos de mármol aglomerados con cemento y superficie pulida.

Pulido: Alisar o dar tersura y lustre a una cosa.

Parqué (parquet): Pavimento para suelos de interior, formado por listones muy pequeños de madera dispuestos en formas geométricas.

Loseta: Pieza pequeña, generalmente de cerámica, que se pone en las paredes o en el suelo.

Azulejo: Ladrillo pequeño vidriado, de diferentes colores, que se usa para cubrir suelos, paredes o en la decoración. Existen dos tipos: el industrializado o hecho a maquina y el decorado a mano que se le considera de valor mayor.

Perfil: Reborde o contorno de cualquier pieza.

Aluminio: Metal de color y brillo similares a los de la plata, ligero, maleable y buen conductor del calor y de la electricidad.

Esmalte: Laca cosmética que cubre y protege diversos materiales (por ejemplo: madera y aluminio).

Cancel: Armazón vertical de madera, hierro u otro material, que divide espacios en un cuarto de baño.

Placa: Plancha o película de metal u otra materia, en general rígida que cubre una superficie.

Cristal: Material cristalino y traslúcido.

Cristal Acústico: Cristal con aislante de ondas sonoras.

Cristal Térmico: Cristal que conserva la temperatura.

Lámina: Plancha delgada de metal u otro material, porción de cualquier materia extendida en superficie y de poco grosor.

Fachada: Aspecto exterior de la construcción.

Piso: Pavimento natural o artificial de habitaciones, calles y caminos.

Pavimento: Superficie que se hace para que el piso esté sólido y llano.

Llano: Superficie sin altos ni bajos.

Sólido: Macizo, denso y fuerte.

Pintura: Color preparado con fines cosméticos en acabados.

Recubrimientos tipo estuco: Pasta de cal, yeso y agua de acabado terso y fino. Se aplica como revestimiento o en relieves ornamentales.

Ventana: Abertura hecha por lo general de la parte media a la parte superior de una pared para dar luz y ventilación compuesta por un armazón y cristales con que se cierra esa abertura.

Aglomerado: Material que consiste en planchas compuestas por trozos de madera prensados y endurecidos.

Mármol: Roca compuesta sobre todo de calcita, muy abundante en la naturaleza y utilizada en la construcción.

Maderas Finas: Fresno, Roble, Cedro, Bambú.

ANEXO 1-A
MATRIZ DE PUNTOS
 PARA DETERMINAR CLASES DE CONSTRUCCIONES DE USO :
HABITACIONAL

| CLASE | ESPACIOS | | ESTRUCTURA | | | | ACABADOS | | | | SERVICIOS | | Tabla de Puntos | |
|-------|----------------------------|--|--------------------|-------|------------|-----------|----------|-------|----------|------------|----------------------------------|-----------------|-----------------|----------|
| | SUPERFICIE DE CONSTRUCCION | | TIPO DE ESTRUCTURA | MUROS | ENTREPISOS | CUBIERTAS | MUROS | PISOS | FACHADAS | VENTANERIA | RECURRIMIENTOS EN BAÑOS Y COCINA | MUEBLES DE BAÑO | INFERIOR | SUPERIOR |
| 1 | 1 | | 7 | 8 | 1 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 0 | 38 | |
| 2 | 1 | | 8 | 11 | 4 | 5 | 4 | 2 | 2 | 2 | 8 | 39 | 60 | |
| 3 | 1 | | 8 | 18 | 5 | 6 | 5 | 4 | 4 | 3 | 12 | 61 | 85 | |
| 4 | 2 | | 8 | 19 | 7 | 9 | 6 | 5 | 5 | 9 | 25 | 86 | 115 | |
| 5 | 3 | | 9 | 20 | 8 | 13 | 8 | 6 | 7 | 12 | 34 | 116 | 145 | |
| 6 | 3 | | 9 | 21 | 9 | 14 | 9 | 7 | 13 | 16 | 46 | 146 | 180 | |
| 7 | 4 | | 11 | 22 | 10 | 16 | 12 | 10 | 23 | 20 | 56 | 181 | | |
| | | | | | | | | | | | | TOTAL DE PUNTOS | | |

ANOTAR LOS PUNTOS ELEGIDOS EN CADA COLUMNA

ANEXO 2
**MATRIZ DE CARACTERÍSTICAS
 PARA DETERMINAR CLASES CONSTRUCCIONES DE USO :
 NO HABITACIONAL**

(CASA HABITACIÓN ADAPTADA PARA OFICINA, HOTEL, COMERCIO, SALUD, EDUCACIÓN Y/O COMUNICACIONES)

| CLASE | ESPACIOS | | ESTRUCTURA | | | ACABADOS | | | SERVICIOS | | | |
|-------|--|---|---|--|---|---|--|--|---|---|---|--|
| | DESCRIPCIÓN DE ESPACIOS | SUPERFICIE DE CONSTRUCCIÓN | TIPO DE ESTRUCTURA | MUROS | ENTREPIOS | CUBIERTAS | MUROS | PISOS | FACHADAS | VENTANERÍA | REQUERIMIENTOS EN BAÑOS Y COCINA | MUEBLES DE BAÑO |
| 1 | Cuarto para preparar alimentos, comedor y demás con baño | De 1 y hasta 50 m ² | Muros de carga para vivienda mayor de 50 m ² de construcción | Lámina y/o madera y/o tabicón | Sin entrepisos | Lámina | No hay o muy escasas; mezoa | Piso de tierra y/o firme de mezoa | Sin acabados | Madera y/o fierro | Sin requerimientos | W.C. de tierra sin conexión de agua caliente |
| 2 | Sala-comedor, cocina, recamaras y baño(s) | Mayor de 50 y hasta 85 m ² | Muros de carga para vivienda mayor de 50 y hasta 85 m ² de construcción | Tabicón y/o block y/o tabique y/o adobe para vivienda mayor de 50 y hasta 85 m ² de construcción | Con o sin losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 50 y hasta 85 m ² de construcción | Losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 50 y hasta 85 m ² de construcción | Tabique y/o block aparente | Firme de concreto simple y/o losa vinílica y/o alfombra tipo "x" | Material aglomerante | Perfil de aluminio natural de 1" y/o perfil de fierro y/o tubular de pared delgada | Mosaico 20 x 20 cm. y/o azulejo de hasta 20 x 20 cm. | Muebles tipo "A" económica |
| 3 | Sala y comedor, cocina, recamaras y baño(s) y lugares de estacionamiento | Mayor de 85 y hasta 150 m ² | Muros de carga para vivienda mayor de 85 y hasta 150 m ² de construcción | Block y/o sillar y/o sillar de adobe para vivienda mayor de 85 y hasta 150 m ² de construcción | Con o sin losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 85 y hasta 150 m ² de construcción | Losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 85 y hasta 150 m ² de construcción | Anteriores y/o yeso con pintura y/o aluminado de mezcla con pintura. | Anteriores y/o mosaico de terrazo y/o alfombra tipo "B" y/o losa cerámica de 20 x 20 cm. y/o losa de madera laminada y/o mármol de 10 x 30 cm. | Aplanado de mezoa y/o pasta con pintura. | Perfil de aluminio anodizado y/o perfil de fierro estructural y/o tubular de pared gruesa | Anteriores y/o losa cerámica de hasta 30 x 30 cm. y/o de mármol de 10 x 30 cm. | Muebles tipo mediana calidad |
| 4 | Sala y comedor, cocina, recamaras y baño(s), cuarto de servicio y lugares de estacionamiento | Mayor de 150 y hasta 250 m ² | Muros de carga y/o columnas de concreto y/o mallas para vivienda mayor de 150 y hasta 250 m ² de construcción | Block y/o tabique y/o sillar y/o sillar de adobe para vivienda mayor de 150 y hasta 250 m ² de construcción | Con o sin losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 150 y hasta 250 m ² de construcción | Losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 150 y hasta 250 m ² de construcción | Anteriores y/o pasta teñida y/o papel tapiz | Anteriores y/o alfombra tipo "C" y/o losa cerámica hasta 30 x 30 cm. y/o duela o parquet de y/o mármol de hasta 30 x 30 cm. | Pasta con aplicaciones de cantera y/o mármol y/o losas inclinadas y/o losas inclinadas | Perfil de aluminio anodizado o esmaltado hasta de 20 mm. a 8 mm. y/o cribal hasta de 6 mm. | Anteriores y/o losa cerámica mayor de 30 x 30 cm. y/o de mármol 30 x 30 cm. | Muebles tipo buena calidad |
| 5 | Sala y comedor, cocina, desayunoador, recamaras y baño(s), cuarto de servicio con baño, estudio, cuarto de cubiertas y lugares de estacionamiento | Mayor de 250 y hasta 450 m ² | Muros de carga y/o columnas de concreto y/o mallas para vivienda mayor de 250 y hasta 450 m ² de construcción | Block y/o tabique y/o sillar de adobe para vivienda mayor de 250 y hasta 450 m ² de construcción | Con o sin losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 250 y hasta 450 m ² de construcción | Losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 250 y hasta 450 m ² de construcción | Anteriores y/o con color integral plastificado | Anteriores y/o alfombra tipo "D" y/o losa cerámica mayor de 30 x 30 cm. y/o mármol de 30 x 30 cm. y/o cantera laminada y/o precortada de concreto | Aplanado de mezoa y/o pasta de cantera y/o losas inclinadas y/o losas inclinadas y/o pedrín y/o precortados de concreto | Perfil de aluminio anodizado o esmaltado hasta 4" con rebaje y cribal de hasta 9 mm. | Anteriores y/o losa cerámica mayor de 30 x 30 cm. y/o de mármol mayores a 30 x 30 cm. | Muebles tipo "D" lujo |
| 6 | Sala y comedor, cocina, desayunoador, recamaras y baño(s), cuarto de servicio con baño, cuarto de lavado, espacios adicionales tales como gimnasio y salón de juegos | Mayor de 450 y hasta 650 m ² | Muros de carga y/o columnas de concreto y/o de acero y/o mallas para vivienda mayor de 450 y hasta 650 m ² de construcción | Block y/o sillar y/o sillar de adobe y/o tabicón para vivienda mayor de 450 y hasta 650 m ² de construcción | Con o sin losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 450 y hasta 650 m ² de construcción | Losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 450 y hasta 650 m ² de construcción | Anteriores y/o superficies de madera y/o barnices | Anteriores y/o alfombra tipo "E" y/o losa cerámica gual o y/o duela o parquet de madera fina y/o mármol de 30 x 30 cm. y/o cantera laminada y/o precortada de concreto | Aplanado de mezoa y/o pasta de cantera y/o losas inclinadas y/o losas inclinadas y/o pedrín y/o precortados de concreto | Anteriores y/o perfil templado fino y/o canchali y/o canchali de PVC y/o canchali de PVC de doble cristal térmico y acústico y/o aluminio | Anteriores y/o losa cerámica mayor de 30 x 30 cm. y/o de mármol mayores de 30 x 30 cm. y/o de granito en placas mayores a 30 x 30 cm. | Muebles tipo super lujo |
| 7 | Antesala(s), sala(s) comedor, cocina, recamaras y baño(s), cuarto de servicio con baño, cuarto de lavado y planchado, espacios adicionales tales como gimnasio, salón de juegos, salas de proyección, bar y salón de fiestas | Mayor de 650 m ² | Muros de carga y/o columnas de concreto y/o de acero y/o mallas para vivienda mayor de 650 m ² de construcción | Block y/o sillar y/o sillar de adobe y/o tabicón para vivienda mayor de 650 m ² de construcción | Con o sin losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 650 m ² de construcción | Losa de concreto y/o losa aligerada para vivienda mayor de 650 m ² de construcción | Anteriores y/o superficies de maderas especiales y/o tapiz de tela importado y/o estucos o frescos decorativos | Anteriores y/o alfombra tipo "F" y/o losa cerámica gual o y/o mármol mayor de 40 x 40 cm. y/o cantera laminada y/o precortada de concreto de 50 X 50 o mayores. | Aplanado de mezoa y/o pasta de cantera y/o losas inclinadas y/o losas inclinadas y/o pedrín y/o precortados de concreto | Anteriores y/o laminado laminable y/o canchali de PVC y acústico y/o aluminio y/o un solarium o más con perfil de aluminio policarbonato | Anteriores y/o losa cerámica (lami o super lujo) mayor de 40 x 40 cm. y/o de mármol en placas mayores de 80 x 90 cm. y/o de granito en placas mayores a 30 x 30 cm. | Muebles tipo Gran lujo |

ANEXO 2-A
MATRIZ DE PUNTOS
 PARA DETERMINAR CLASES DE CONSTRUCCIONES DE USO :
 NO HABITACIONAL

| CLASE | ESPACIOS DE CONSTRUCCIÓN | | | CASA HABITACIÓN ADAPTADA PARA OFICINA, HOTEL, COMERCIO, SALUD, EDUCACIÓN Y/O COMUNICACIONES | | | | | | Tabla de Puntos | | | |
|-------|--------------------------|-------|------------|---|-------|-------|----------|------------|----------------------------------|-----------------|-------|----------|-----------------|
| | TIPO DE ESTRUCTURA | MUROS | ENTREPISOS | CUBIERTAS | MUROS | PISOS | FACHADAS | VENTANERÍA | RECUBRIMIENTOS EN BAÑOS Y COCINA | MUEBLES DE BAÑO | CLASE | SUPERIOR | |
| 1 | 7 | 8 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 1 | 0 | 38 |
| 2 | 8 | 11 | 4 | 5 | 4 | 2 | 3 | 2 | 2 | 8 | 2 | 39 | 60 |
| 3 | 8 | 18 | 5 | 6 | 5 | 4 | 4 | 4 | 3 | 12 | 3 | 61 | 85 |
| 4 | 8 | 19 | 7 | 9 | 6 | 5 | 5 | 5 | 9 | 25 | 4 | 86 | 115 |
| 5 | 9 | 20 | 8 | 13 | 8 | 6 | 7 | 10 | 12 | 34 | 5 | 116 | 145 |
| 6 | 9 | 21 | 9 | 14 | 9 | 7 | 13 | 13 | 16 | 46 | 6 | 146 | 180 |
| 7 | 11 | 22 | 10 | 16 | 12 | 10 | 23 | 16 | 20 | 56 | 7 | 181 | |
| | | | | | | | | | | | | | TOTAL DE PUNTOS |

ANOTAR LOS PUNTOS ELEGIDOS EN CADA COLUMNA

ANEXO 3
MATRIZ DE CARACTERISTICAS
PARA DETERMINAR CLASES DE CONSTRUCCIONES DE USO :
NO HABITACIONAL
 (OFINAS, HOTELES, COMERCIO, SALUD, EDUCACIÓN Y/O COMUNICACIONES)

| CLASE | ESTRUCTURA | | | | ACABADOS | | | | SERVICIOS |
|----------|--|--|---|--|--|---|--|---|---|
| | MUROS | ALTURA DE ENTREPISOS | CUBIERTAS | CLAROS | MUROS | PISOS | FACHADAS | RECUBRIMIENTOS EN BAÑOS Y COCINA | |
| 1 | Lamina y/o madera | Hasta 2.00 sin entresijos | Lamina y/o madera | Con claro que libra la estructura hasta 5.00 m | Sin acabados | Firme de tierra | sin acabados | sin recubrimientos | Muebles de baño W.C. de barro y/o letrina sin conexión de agua corriente Muebles tipo "G" |
| 2 | De carga de 1 y hasta 2 niveles | Mayor de 2.00 m y hasta 2.10 m, con o sin entresijo de losa de concreto y/o losa aligerada y/o de madera | Losa de concreto y/o losa aligerada y/o laminas con altura al punto más alto de hasta 5.00m | Con claro que libra la estructura mayor de 5.00 y hasta 10.00 m | Tabique y/o block aparente | Firme de concreto simple pulido y/o loseta vinílica y/o alfombra tipo "G" | Materia aparente | Mosaicos 20 x 20 cm. | |
| 3 | De carga y/o marcos rígidos de concreto mayor de 2 y hasta 5 niveles | Mayor de 2.10 m y hasta 2.20 m, con o sin entresijo de losa de concreto aligerada y/o de madera | Losa de concreto y/o losa aligerada y/o laminas con altura al punto más alto de hasta 10.00 m | Con claro que libra la estructura mayor de 10.00 m y hasta 15.00 m | Apilado de yeso con pintura y/o aplinado de mezcla con pintura | Mosaico de pasta y/o mosaico terrazo y/o alfombra tipo "H" y/o loseta cerámica hasta 20 x 20 cm. y/o duela de madera laminada y/o mármol hasta 10 x 30 cm. | Apilado de mezcla y/o pasta con pintura. | Azulejo de 11 x 11 cm. y/o loseta cerámica hasta 20 x 20 cm. | Muebles tipo "H" |
| 4 | De carga y/o marcos rígidos de concreto mayor de 5 y hasta 10 niveles | Mayor de 2.20 m y hasta 2.30 m, con o sin entresijo de losa de concreto y/o losa aligerada y/o de madera | Losa de concreto y/o losa aligerada y/o laminas con altura al punto más alto de hasta 20.00 m | Con claro que libra la estructura mayor de 15.00 m y hasta 20.00 m | Apilado de yeso con tiró y pintura y/o pasta texturizada y/o papel tapiz y/o laminas de mader de pino | Mosaico terrazo en placas o colado en sitio y/o alfombra tipo "I" y/o duela o parquet de madera y/o mármol hasta 30 x 30 cm. | Pasta con aplicaciones de cantera y/o mármol y/o cerámica y/o fachada integral de cristal | Loseta cerámica hasta 30 x 30 cm. y/o mármol hasta 10 x 30 cm. | Muebles tipo "I" |
| 5 | De carga y/o marcos rígidos de concreto mayor de 10 y hasta 15 niveles | Mayor de 2.30 m y hasta 2.50 m, con o sin entresijo de losa de concreto y/o losa aligerada y/o de madera | Losa de concreto y/o losa aligerada y/o laminas con altura al punto más alto de hasta 30.00 m | Con claro que libra la estructura mayor de 20.00 m y hasta 25.00 m | Pasta texturizada con color integral y/o papel tapiz plastificado y/o laminin de madera de entero o catba | Alfombra tipo "J" y/o loseta cerámica hasta 30 x 30 cm. y/o mármol hasta 40 x 40 cm. y/o cantera laminada | Fachada integral de cristal templado y/o precolados de concreto. | Loseta cerámica hasta 40 x 40 y/o mármol en placas hasta 30 x 30 cm. | Muebles tipo "J" |
| 6 | De carga y/o marcos rígidos de concreto mayor de 15 y hasta 25 niveles | Mayor de 2.50 m y hasta 3.00 m, con o sin entresijo de losa de concreto y/o losa aligerada y/o de madera | Losa de concreto y/o losa aligerada y/o laminas con altura al punto más alto de hasta 50.00 m | Con claro que libra la estructura mayor de 25.00 m y hasta 30.00 m | Tapiz de tela y/o laminas de maderas finas y/o recubrimientos tipo estuco | Alfombra tipo "K" y/o loseta cerámica hasta 40 x 40 cm. y/o duela o parquet de madera finas y/o placas de granito hasta 50 x 50 cm. y/o loseta de porcelanato hasta 40 x 40 cm. | Placa de cantera labrada y/o mármoles o granitos y/o laminas de aluminio esmaltado | Loseta cerámica mayor de 40 x 40 y/o mármol en placas hasta 40 x 40 y/o granito en placas hasta 50 x 50 | Muebles tipo "K" |
| 7 | De carga y/o marcos rígidos de concreto mayor de 25 niveles | Mayores de 3.00 m, con o sin entresijo de losa de concreto y/o losa aligerada y/o de madera | Losa de concreto y/o losa aligerada y/o laminas con altura al punto más alto de hasta 50.00 m | Con claro que libra la estructura mayor a 30.00 m | Tapiz de tela y/o laminas de maderas finas y/o recubrimientos tipo estuco, frescos decorativos y/o pastas sintéticas especializadas o de diseño. | Alfombra tipo "L" y/o loseta cerámica mayor de 40 x 40 cm. y/o mármol mayor de 40 x 40 cm. y/o placas de granito mayores de 90 x 90 cm. y/o loseta de porcelanato mayor de 40 x 40 cm | Fachada integral de cristal templado y/o inerte y/o inerte y/o insulante y/o PVC de doble cristal térmico y acústico | Mármol en placas mayor a 40 x 40 y/o de granito en placas mayor a 50 x 50 cm. | Muebles tipo "L" |

ANEXO 3-A
MATRIZ DE PUNTOS
 PARA DETERMINAR CLASES DE CONSTRUCCIONES DE USO :
NO HABITACIONAL

| CLASE | ESTRUCTURA | | | | ACABADOS | | | | SERVICIOS | | Tabla de Puntos | |
|-------|------------|----------------------|-----------|--------|----------|-------|----------|----------------------------------|-----------------|-------|-----------------|----------|
| | MUROS | ALTURA DE ENTREPISOS | CUBIERTAS | CLAROS | MUROS | PISOS | FACHADAS | RECUBRIMIENTOS EN BAÑOS Y COCINA | MUEBLES DE BAÑO | CLASE | INFERIOR | SUPERIOR |
| 1 | 7 | 15 | 6 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 49 |
| 2 | 9 | 20 | 9 | 11 | 4 | 6 | 5 | 1 | 3 | 2 | 50 | 76 |
| 3 | 10 | 21 | 11 | 12 | 8 | 8 | 6 | 2 | 5 | 3 | 77 | 92 |
| 4 | 11 | 22 | 13 | 14 | 10 | 9 | 7 | 3 | 11 | 4 | 93 | 121 |
| 5 | 12 | 23 | 14 | 15 | 29 | 19 | 11 | 5 | 14 | 5 | 122 | 165 |
| 6 | 13 | 28 | 15 | 20 | 33 | 37 | 15 | 8 | 19 | 6 | 166 | 207 |
| 7 | 15 | 37 | 19 | 27 | 34 | 45 | 19 | 9 | 20 | 7 | 208 | |
| | | | | | | | | | | | TOTAL DE PUNTOS | |

ANOTAR LOS PUNTOS ELEGIDOS EN CADA COLUMNA

ANEXO 4
MATRIZ DE CARACTERISTICAS
PARA DETERMINAR CLASES DE CONSTRUCCIONES DE USO :
NO HABITACIONAL
 (INDUSTRIA, ABASTO Y/O CULTURA)

| CLASE | ESTRUCTURA | | | | ACABADOS | | |
|-------|--|---|--|--|--|--|--|
| | MUROS Y CLAROS CORTOS | CUBIERTAS Y CLAROS | ALTURA | MUROS | PISOS | FACHADAS | |
| 1 | Columnas y estructuras metálicas ligeras Hasta 3.50 m | Lámina Que libran la estructura hasta 3.00 m. | Al punto más alto hasta 2.50 m. | Sin acabados | Firme de concreto simple | Sin acabados | |
| 2 | Muros de carga y/o marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixta Mayor de 3.50 m y hasta 5.50 m | Metálica ligera y lámina Que libran la estructura mayor de 3.00 m y hasta 5.00 m. | Al punto más alto hasta 3.50 m. | Tabique y/o block aparente | Firme de concreto reforzado escobillado | Material aparente | |
| 3 | Muros de carga y/o marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixta Mayor de 5.50 m y hasta 8.00 m. | Metálica ligera y lámina Que libran la estructura mayor de 5.00 m y hasta 10.00 m. | Al punto más alto hasta 3.50 m y hasta 5.00 m. | Aplanado de mezcla con pintura y/o aplanado de yeso con pintura | Firme de concreto reforzado pulido y/o mosaico terrazo y/o alfombra tipo "G" y/o loseta cerámica hasta 20 x 20 cm. y/o duela de madera laminada y/o mármol hasta 10 x 30 cm. | Aplanado de mezcla | |
| 4 | Muros de carga y/o marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixta Mayor de 8.00 m y hasta 10.00 m. | Metálica ligera y lámina Que libran la estructura mayor de 10.00 m y hasta 15.00 m. | Al punto más alto mayor de 5.00 m y hasta 6.00 m. | Aplanado de yeso con pasta texturizada | Firme de concreto tratado en sitio y/o mosaico terrazo en placas o colado y/o alfombra tipo "H" y/o loseta cerámica hasta 30 x 30 cm. y/o duela o parquet de madera y/o mármol hasta 30 x 30 cm. | Aplanado de mezcla y pasta | |
| 5 | Muros de carga y/o marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixta Mayor de 10.00 m y hasta 12.00 m. | Metálica ligera y lámina o pretensada Que libran la estructura mayor de 15.00 m a 20.00 m. | Al punto más alto mayor de 6.00 m y hasta 8.00 m. | Pasta texturizada con color integral y/o laminas de madera de pino y/o tapiz de tela | Alfombra tipo "I" y/o loseta cerámica hasta 40 x 40 cm. y/o mármol hasta 40 x 40 cm. y/o cantera laminada | Pasta con aplicaciones de cantera y/o mármol y/o cerámica y/o fachada integral de cristal templado polarizado y/o precolados de concreto | |
| 6 | Muros de carga y/o marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixta Mayor de 12.00 m y hasta 15.00 m. | Metálica ligera y lámina o pretensada Que libran la estructura mayor de 20.00 m y hasta 45.00 m. | Al punto más alto mayor de 8.00 m y hasta 10.00 m. | Laminas de madera de encino o caoba y/o laminas de tela acolchada | Alfombra tipo "J" y/o loseta cerámica hasta 50 x 50 cm. y/o duela o parquet de madera finas y/o mármol hasta 50 x 50 cm. y/o placas de granito iguales o mayores 50 x 50 cm. | Placa de cantera labrada y/o mármoles o granitos y/o laminas de aluminio esmaltado y/o fachada integral | |
| 7 | Muros de carga y/o marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixta Mayores de 15.00 m. | Metálica ligera y lámina o pretensada Que libran la estructura mayores de 45.00 m. | Al punto más alto mayor de 10.00 m. | Anteriores) y/o recubrimientos sintéticos especiales | Alfombra tipo "K" y/o loseta cerámica mayor de 50 x 50 cm. y/o mármol mayor de 50 x 50 cm y/o placas de granito iguales o mayores 90x90 cm. | Placa de cantera labrada y/o mármoles o granitos y/o laminas de aluminio esmaltado y/o fachada integral de cristal templado inteligente laminado, inastillable y/o cancelería de PVC de doble cristal térmico y acústico | |

ANEXO 4-A
MATRIZ DE PUNTOS
 PARA DETERMINAR CLASES DE CONSTRUCCIONES DE USO :
NO HABITACIONAL

| CLASE | ESTRUCTURA | | | | ACABADOS | | | Tabla de Puntos | |
|-------|-----------------------|--------------------|--------|-------|----------|----------|-----------------|-----------------|--|
| | MUROS Y CLAROS CORTOS | CUBIERTAS Y CLAROS | ALTURA | MUROS | PISOS | FACHADAS | INFERIOR | SUPERIOR | |
| 1 | 4 | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 20 | |
| 2 | 10 | 7 | 6 | 1 | 5 | 1 | 21 | 50 | |
| 3 | 24 | 15 | 14 | 2 | 12 | 2 | 51 | 85 | |
| 4 | 34 | 20 | 21 | 4 | 16 | 5 | 86 | 117 | |
| 5 | 46 | 24 | 28 | 10 | 17 | 9 | 118 | 140 | |
| 6 | 49 | 26 | 29 | 14 | 18 | 10 | 141 | 152 | |
| 7 | 51 | 28 | 30 | 17 | 20 | 11 | 153 | | |
| | | | | | | | TOTAL DE PUNTOS | | |

ANOTAR LOS PUNTOS ELEGIDOS EN CADA COLUMNA

ANEXO 5
MATRIZ DE CARACTERISTICAS
PARA DETERMINAR CLASES DE CONSTRUCCIONES DE USO :
NO HABITACIONAL
 (DEPORTES)

| CLASE | TIPO DE ESTRUCTURA Y CUBIERTAS Y CLAROS o VOLADOS | | | ACABADOS | | |
|----------|--|--|-----------------------------------|--|---|---|
| | TIPO DE ESTRUCTURA | CUBIERTAS | CLAROS o VOLADOS | MUROS | PISOS | FACHADAS |
| 1 | Columnas y vigas metálicas ligeras con cubierta de lámina (sin muros) | Con o sin cubierta metálica y lámina | De hasta 3.00 m. | Sin acabados | Firme de concreto simple | Sin acabados |
| 2 | Muros de carga y/o marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixtos con o sin graderías | Con o sin cubierta metálica y lámina y/o concreto | Mayor a 3.00 m y hasta 6.00 m. | Tabique y/o block aparente | Firme de concreto reforzado escobillado | Material aparente |
| 3 | Marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixtos con o sin graderías | Con o sin cubiertas metálica y lámina y/o concreto | Mayor de 6.00 m y hasta 12.00 m. | Aplamado de mezcla con pintura y/o yeso con pintura | Firme de concreto reforzado pulido con pintura de esmalte o epóxica en canchas deportivas | Aplamado de mezcla |
| 4 | Marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixtos con o sin graderías | Con o sin cubiertas metálica y lámina y/o concreto | Mayor de 12.00 m y hasta 20.00 m. | Pasta texturizada | Duela de madera de encino o similar | Aplamado de pasta |
| 5 | Marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixtos formando o conteniendo graderías | Con o sin cubiertas metálica y lámina y/o concreto | Mayor de 20.00 m y hasta 25.00 m. | Pasta texturizada con color integral y/o lambrines de madera de pino y/o tapiz de tela | Duela de madera con sistemas especializados de amortiguación y/o pasto artificial | Pasta con aplicaciones de cantera y/o mármol y/o cerámica y/o fachada integral de cristal |
| 6 | Marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixtos formando o conteniendo graderías | Con cubiertas metálica y lámina y/o concreto | Mayor de 25.00 m y hasta 35.00 m. | Lambrines de madera de encino o caoba y/o tapiz de tela acolchada | Recubrimientos sintéticos especializados | Elementos precolados de concreto y/o láminas de aluminio esmaltado |
| 7 | Marcos rígidos de concreto y/o acero y/o mixtos formando o conteniendo graderías | Con cubiertas metálica y lámina y/o concreto | Mayor de 35 m. | Más recubrimientos sintéticos especiales | Recubrimientos sintéticos especializados | Placas de mármoles o granitos |

ANEXO 5-A
MATRIZ DE PUNTOS
 PARA DETERMINAR CLASES DE CONSTRUCCIONES DE USO :
NO HABITACIONAL

| CLASE | TIPO DE ESTRUCTURA Y CUBIERTAS Y CLAROS O VOLADOS | ACABADOS (DEPORTES) | | | Tabla de Puntos | |
|-------|---|-------------------------|-------|----------|-----------------|----------|
| | | MUROS | PISOS | FACHADAS | INFERIOR | SUPERIOR |
| 1 | 8 | 0 | 2 | 0 | 0 | 20 |
| 2 | 23 | 1 | 5 | 1 | 21 | 35 |
| 3 | 53 | 2 | 12 | 2 | 36 | 70 |
| 4 | 75 | 4 | 16 | 5 | 71 | 117 |
| 5 | 97 | 10 | 17 | 9 | 118 | 139 |
| 6 | 102 | 14 | 18 | 10 | 140 | 149 |
| 7 | 106 | 17 | 20 | 11 | 150 | |
| | | | | | TOTAL DE PUNTOS | |

ANOTAR LOS PUNTOS ELEGIDOS EN CADA COLUMNA

Como se ha podido advertir el artículo Segundo Transitorio establece vastas *Definiciones* que se conforman de cinco grandes rubros como lo son: Región, Manzana, Colonia Catastral, Tipo y Clase, destacando por su importancia esta última en la que se presentan dos subdivisiones correspondientes a habitacional y no habitacional.

Se ha señalado de forma particular a la Clase, en razón a ser ésta el grupo al que pertenece una construcción de acuerdo con las características propias de sus espacios, servicios, estructuras y acabados. Para su determinación en principio se deberá ubicar en uso habitacional o no habitacional para posteriormente situarse en una “matriz de características”⁵³ de tal manera que instalada en la misma se hará una determinación de puntos (de manera tan sencilla que pareciera un juego) para posteriormente sumarse, colocándose por último en el cuadro del total de puntos, lo que permitirá finalmente determinar la clase a la que pertenece la construcción del inmueble.

Es necesario tener presente que los llamados Valores Unitarios se aplicarán en atención a las llamadas “Normas de Aplicación.”

E.3.2. BASE RENTAS.

En el tema de la base del impuesto predial, se hizo referencia de forma muy somera a la llamada *base rentas* que ahora es tema a abordar y de la que en su momento, solo se estableció que tenía lugar en el caso en que el inmueble se otorgue en uso y goce temporal a lo que comúnmente se le conoce como arrendamiento, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad.

Sin embargo, el que en ese apartado no se hubiera profundizado como ahora se hará no minimiza la trascendencia del tema de la llamada base rentas.

El antecedente más preciso de la base rentas en el Distrito Federal se presenta en la Ley del Hacienda del Distrito Federal de 1929, en donde en el *Capítulo II*, establecía el llamado *Impuesto sobre la propiedad raíz, rústica y urbana* siendo que en lo particular el artículo 8º preveía:

“El impuesto sobre los predios edificados se causará a razón del 12.7 mensual sobre el total de las rentas que aquellos produzcan mensualmente.

Para el efecto, se tendrá como renta mensual de cada predio edificado, el promedio que resulte de las que hayan debido ser cobradas por el propietario en los doce meses comprendidos del primero de noviembre al 31 de octubre del año siguiente de acuerdo con los contratos de arrendamiento autorizados por la Tesorería del Departamento del Distrito que no hayan sido objetados, o con las estimaciones de la Junta Calificadora.
...”

⁵³ Estas matrices se incorporan a partir de la reforma para 2006.

Dentro del estudio de la evolución de la base rentas en el Distrito Federal, se advierte por solo destacar, que en la llamada Ley del Impuesto predial de 1933, no existía la base rentas, sin embargo años más tarde en 1942 se establece que es base del Impuesto Predial la renta que produzca o sea susceptible de producir el predio; destacando que a partir de ese año la misma continúa apareciendo y teniendo modificaciones importantes en los años de 1960, 1967, 1978, 1981, 1983⁵⁴, 1984⁵⁵, 1986, 1987, 1988, 1990⁵⁶, 1991, 1993, 1994⁵⁷, 1997⁵⁸, 1998⁵⁹, 1999⁶⁰, 2000⁶¹, 2001⁶², 2002⁶³.

De lo anterior, se puede afirmar válidamente que la base rentas presenta una evolución, y que no fue sino hasta 1995, año en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó criterio definitivo en la Jurisprudencia cuyo texto es el siguiente:

PREDIAL. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD AL FIJAR EL IMPUESTO CON BASE EN EL VALOR CATASTRAL DEL INMUEBLE, DETERMINADO RESPECTO DE LOS QUE OTORGAN EL USO O GOCE TEMPORAL CONFORME A LAS CONTRAPRESTACIONES QUE OBTIENEN. Establece el precepto legal mencionado que cuando los contribuyentes del impuesto predial otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción I de este precepto y el que se determine de acuerdo con el total de las contraprestaciones que se obtengan por dicho uso o goce temporal. Lo anterior no resulta

⁵⁴ Año en el que se advierte la incorporación de un factor (40.0) que se aplicaría para calcular el impuesto que se presenta en el caso de que los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal de un inmueble.

⁵⁵ En este se modifica el factor de 40.0 a que hasta este momento estaba vigente (entre otros) al de 38.47.

⁵⁶ Aquí se incorpora el segundo factor que es el 0.42.

⁵⁷ Para este año se incorpora otro factor (0.75) el cual no resulta ser adicional, sino que hace distinguir el otorgamiento de uso o goce temporal del inmueble en no habitacional y habitacional (0.42).

⁵⁸ Los factores son modificados de nueva cuenta, señalándose que la cantidad que resulte conforme al párrafo anterior se multiplicará por el factor 0.585 cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional, y por el factor 0.32 cuando el uso sea habitacional, y el resultado será el impuesto a pagar.

⁵⁹ El factor es de 0.5139 cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional, y por el factor 0.2969 cuando el uso sea habitacional, resultado que será el impuesto a pagar.

⁶⁰ La cantidad que resulte conforme al párrafo anterior se multiplicará por el factor 0.4399 cuando el uso o del inmueble sea distinto al habitacional, y por el factor 0.2550 cuando el uso sea habitacional, y el resultado será el impuesto a pagar.

⁶¹ Aquí se establece que 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, del Código. La cantidad que resulte conforme al 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.

⁶² Aquí será la cantidad que resulte conforme al párrafo anterior se multiplicará por el factor 0.42849 cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional, y por el factor 0.25454 cuando el uso sea habitacional, y el resultado será el impuesto a pagar.

⁶³ Aquí destaca la incorporación del tan controvertido factor 10.0 (sin ser éste el que distinga entre uso habitacional o no habitacional como todos los anteriores), sino el que se aplica al resultado de multiplicar el total de las contraprestaciones por el uso o goce temporal por el factor 38.47. Destaca que en este año no se modifican los otros dos factores que hacen distinguir el uso habitacional del no habitacional.

desproporcional ni inequitativo, pues si el impuesto predial grava la propiedad o posesión del uso o de éste y de las construcciones adheridas a él, al obligarse a determinar el valor catastral del inmueble sobre el que debe calcularse el impuesto, con base contraprestaciones que correspondan por su uso o goce temporal, se atiende a la capacidad contributiva de los contribuyentes en razón de la naturaleza real de este tributo, en virtud de que el valor del inmueble se determina atendiendo a las características a que se refiere la fracción I del precepto y también, de un modo más preciso, de acuerdo con las contraprestaciones mencionadas, pues lógicamente, al pactarse éstas en un momento determinado se entiende al valor que se le otorga al inmueble, y a la naturaleza del impuesto predial es que su determinación se haga en razón del valor real. Por lo que se refiere al principio de equidad, también es respetado por el impuesto en cuestión, pues al considerar el legislador que inmuebles idénticos y en lugar similar no tienen el mismo valor para el que los arrienda y para el que los habita, da trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, pues por su parte, todos los sujetos pasivos del tributo que poseen o son propietarios de bienes inmuebles que no se otorguen en arrendamiento, determinarán la base por el mismo procedimiento establecido en la ley o bien de conformidad con los valores unitarios determinados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y por otra, todos los poseedores o propietarios de bienes inmuebles dados en arrendamiento, determinarán la base de conformidad con el procedimiento a que se refiere la fracción II, del artículo 149, del Código Financiero del Distrito Federal, recibiendo así un tratamiento idéntico en lo concerniente a la hipótesis de causación, y variando únicamente en el monto del entero de acuerdo con la capacidad contributiva de cada contribuyente.

Amparo en revisión 1861/95. Plantas Industriales, S.A. 6 de junio de 1996. Mayoría de 10 votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Guadalupe Tafoya Hernández.

Amparo en revisión 1666/95. Multiva México, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de 10 votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1668/95. Inmobiliaria Lasago, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de 10 votos. Ponente: Mariano Azuela Gúitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en revisión 1700/95 Imre, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de 10 votos. Ponente Juan N. Silva Meza. Secretario: Juan Ramírez Díaz.

Amparo en revisión 22/9. Inmobiliaria y Distribuidora del Centro S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de 10 votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

En atención a la jurisprudencia citada, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en forma definitiva la constitucionalidad de la base rentas en virtud de considerar que dicha base no violaba principios fundamentales de la materia tributaria, como lo son, la proporcionalidad y la equidad.

Sin embargo y derivado de la reforma al artículo 115 Constitucional y en lo particular en referencia al artículo quinto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, por que se estableció que las legislaturas de los estados a más tardar al ejercicio fiscal del 2002 harían las adecuaciones necesarias para ajustar los llamados valores unitarios a valores de mercado, de donde en el año de 2002 se realizó una modificación al artículo 149 fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, estableciendo que:

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

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

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

La cantidad que resulte conforme al párrafo anterior se multiplicará por el factor 0.42849 cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional y por el factor 0.25454 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.

...

...”

(énfasis añadido)

Como se ha podido advertir existe un elemento innovador que se incorporó a la base rentas a partir del año de 2002, como lo es el factor 10.0, lo que permitió que a partir de ese momento y al incorporarse un elemento novedoso se presentó de nueva cuenta la impugnación de dicho precepto, emitiéndose criterios encontrados por parte de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, llegándose a presentar la Contradicción de Tesis 17/2003 de entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Octavo en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión números 3047/2002 y 296/2002, respectivamente. (Ponencia del Sr. Ministro Genaro David Góngora Pimentel).

Al resolverse dicha Contradicción se propuso por el Ministro ponente lo siguiente:

PRIMERO.-SI EXISTE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS ENTRE EL SUSTENTADO POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Y EL SUSTENTADO POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO DE LA MISMA MATERIA Y CIRCUITO.

SEGUNDO.-DEBE PREVALECER CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA EL CRITERIO SUSTENTADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, BAJO LA TESIS DE JURISPRUDENCIA REDACTADA EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN”

Antes de resolverse en definitiva el Ministro Ponente Don Genaro Góngora Pimentel expresó:

“ ¡Gracias señor Presidente! Soy de la opinión, que la “base rentas” que prevé la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, transgrede las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias, que prevé la fracción IV, del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por razones distintas a las que sostienen la mayoría, toda vez, que en las contraprestaciones que se cobran, con motivo del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, hay un fenómeno económico de un acuerdo de voluntades que puede ser conyuntural, en donde independientemente del valor en sí, del bien, puede tener un significado diferente, motivado por una serie de elementos subjetivos, no obstante eso, comparto el criterio de la mayoría, en cuanto que al haberse incluido en la fracción II, del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, a partir del primero de enero de dos mil dos, el factor 10.0, para efectos de determinar la base gravable del impuesto predial, tratándose de aquellos contribuyentes que otorguen el uso o goce temporal de los bienes inmuebles, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier tipo de publicidad, se violan las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias que prevé la fracción I, del artículo 31 de la

Constitución Federal, toda vez que con ello, por una parte, se distorsiona la base gravable del impuesto predial en atención a que si ésta deba ser equiparable al valor de mercado comercial de los inmuebles, en términos de lo dispuesto por los artículos 5º Transitorio de las Disposiciones Transitorias, dos mil, y 11, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo de la Constitución, no existe razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial diez veces más de lo que realmente corresponde, ya que con ello se desconoce la auténtica capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto, y por la otra, se establece un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles, al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base que no corresponde al valor de mercado o comercial de los mismos, sino una distinta en relación a aquellos que determinan el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él.⁶⁴

Sin embargo, al resolverse en forma definitiva y posterior al debate de los Ministros se dio la integración de las Tesis 23 y 24 del 2004, siendo que en la primera se declaró la inconstitucionalidad del referido factor 10.0 en virtud de como lo expresa la propia Jurisprudencia transgredir los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo anterior en razón de que se consideró que con ello se distorsionaba la base gravable del impuesto predial, en atención a que ésta debía ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles y por otro lado que resolvió que no existía razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial diez veces más de lo que realmente corresponde, toda vez que con ello se desconoce la auténtica capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto.

A continuación se transcribe la tesis 23/2004 a que se ha hecho mención:

TESIS JURISPRUDENCIAL NUM. 23/2004. (PLENO)

PREDIAL. EL ARTICULO 149, FRACCION II, DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR A PARTIR DEL 1º. DE ENERO DE 2002, AL INCLUIR EL FACTOR 10.00 EN EL CALCULO DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, RESPECTO DE INMUEBLES QUE SE OTORGAN EN USO O GOCE TEMPORAL, INCLUSIVE PARA LA INSTALACIÓN O FIJACIÓN DE ANUNCIOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE PUBLICIDAD, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS. El hecho de haberse incluido a partir del 1º. De enero de 2002 en el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, el factor 10.00 para calcular la base gravable del impuesto predial respecto de inmuebles que se otorguen en arrendamiento, viola los principios de

⁶⁴ Contenido de la versión taquigráfica de la sesión privada ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 25 de marzo de dos mil cuatro.

proporcionalidad y equidad tributarias establecidos en el artículo 31, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por una parte, se distorsiona la base gravable del impuesto predial, en atención a que si ésta debía ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles en términos de lo dispuesto por los artículos quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 y 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, no existe razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial diez veces más de lo que realmente corresponde, toda vez que con ello se desconoce la auténtica capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto y, por otra, se establece un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base que no corresponde a su valor de mercado o comercial, sino a uno distinto, en relación con aquellos que determinen el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él. No obstante, la inconstitucionalidad de dicho factor no implica que este tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto relativo, sino sólo que deberán calcular el valor catastral de los inmuebles otorgados en arrendamiento en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, sin incluir el referido factor 10.00 y pagar el tributo conforme al valor más alto que resulte entre el así determinado y el previsto en la fracción I del propio artículo.

Contradicción de tesis 17/2003.- Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito.- 23 de marzo de 2004.- Unanimidad de nueve votos (Ausentes Margarita Beatriz Luna Ramos y Humberto Román Palacios).- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Antes de referirme a la Jurisprudencia 24 /2004, es importante destacar que tal y como lo refiere el criterio anteriormente transcrito, en el mismo se deja debidamente claro y preciso que no obstante la inconstitucionalidad así precisada y referida única y exclusivamente al factor, ello no implica que este tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto relativo, ya que solo deberán calcular el valor catastral de los inmuebles respecto de los que se dan en arrendamiento, sin incluir el factor 10.0, de donde se advierte el reconocimiento pleno a la llamada base rentas.

Por lo que corresponde a la tesis 24/2004, es de considerar que el criterio sostenido resolvió definitivamente su constitucionalidad en razón de establecer diversas formas para determinar el valor del inmueble cuando se otorgue su uso o goce temporal incluso para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, no transgrede el antepenúltimo párrafo del inciso c) de la fracción IV, del artículo 115 Constitucional. La cual se transcribe a continuación:

TESIS JURISPRUDENCIAL NUM. 24/2004.

PREDIAL. ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 2002, QUE ESTABLECE DIVERSAS FORMAS PARA DETERMINAR EL VALOR DEL INMUEBLE CUANDO SE OTORQUE SU USO O GOCE TEMPORAL, INCLUSO PARA LA INSTALACIÓN O FIJACIÓN DE ANUNCIOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE PUBLICIDAD, NO TRANSGREDE EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. En virtud de que el Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 dispuso, por una parte, conforme a su artículo quinto transitorio, que las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptaran las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria fueran equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procedieran, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, para garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad y, por otra, la reforma al contenido del antepenúltimo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que señala que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propusieran a las Legislaturas Locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, a efecto de que las Legislaturas Estatales, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a partir del 1º de enero de 2002, establecieran en las leyes fiscales respectivas las formas que estimasen conducentes, a fin de lograr que el valor catastral de los bienes inmuebles se determine única y exclusivamente con base en valores comerciales o de mercado, sin que ello implique que los valores unitarios sean el único medio que estableció el Constituyente Federal para ello, se llega a la conclusión de que el hecho de que en el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal al valor del suelo y de las construcciones adheridas a él, y el que se determine de acuerdo con el total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal, no transgrede el contenido del antepenúltimo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, toda vez, que en el caso del avalúo o de la aplicación de los valores comerciales se llega al valor comercial o de mercado de los bienes inmuebles otorgados en arrendamiento, a partir de su valor intrínseco; mientras que tratándose del valor de las rentas, se llega a él, al tomar en cuenta la

oferta y demanda de inmuebles que existe en el mercado, determinada por el total de las contraprestaciones pactadas por el uso o goce temporal de ellos, pues éstas constituyen un indicador económico real que permite conocer con mayor precisión el valor comercial de los inmuebles, en razón del valor que en un momento dado tienen en el mercado.

Contradicción de tesis 17/2003. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado de la misma Materia y Circuito.- 23 de marzo de 2004.- Mayoría de cinco votos; votaron en contra Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo (Ausentes Margarita Beatriz Luna ramos y Humberto Román Palacios). Ponente Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario Jorge Luis Revilla de la Torre.

Por último, debe tenerse muy presente que la aplicación de la base rentas en forma, por así llamarle pura, no puede darse en atención a que como ya se destacó con antelación y en los términos previstos en el propio artículo 149 fracción II, en el supuesto del arrendamiento se aplicará el valor que resulte más alto de aplicar valores unitarios o el total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal.

E.4.TASA O TARIFA.

En el caso de la Tarifa, habrá de considerarse que la misma no solo es un elemento esencial de las contribuciones sino que resulta ser el elemento cuantitativo del tributo, el cual incide directamente en la liquidación de la obligación fiscal.

Así, en opinión del autor Marco César García Bueno “Para que la base gravable otorgue un resultado: la cantidad a pagar, es necesario enlazarla con el tipo; considerado el elemento definitivo para el cálculo de la carga tributaria. De su estructura dependerá la efectividad y equidad de la deuda tributaria.”⁶⁵

Para el maestro italiano Antonio Berliri existe el “Tipo”⁶⁶ en sentido estricto (fijo, específico, gradual). Como ya se ha puesto de manifiesto, no se debe hablar en sentido técnico de la alícuota, sino de tipo impositivo, cuando la ley una a la verificación de un hecho la obligación de pagar una cantidad fija o una que varía en función de una escala referida a una determinada magnitud considerada independientemente de su valor eventual; en la primera hipótesis se da un tipo fijo; en la segunda, el impuesto específico o el impuesto gradual. El tipo fijo, por tanto, es la cantidad indicada por la ley en una cifra fija, que debe pagarse a título de impuesto cuando se verifica un determinado presupuesto de hecho”.⁶⁷

⁶⁵ GONZÁLEZ GARCÍA, ALVARADO ESQUIVEL y otros. Manual de Derecho Tributario Ob. Cit. Págs. 249 y 250.

⁶⁶ Tipo es el nombre que recibe en el derecho italiano la tarifa.

⁶⁷ BERLIRI. Antonio. Principios de Derecho Tributario Volumen II. Traducción, Estudio preliminar y notas por Amorós Narciso y González Eusebio. Editorial de Derecho Financiero 1971. Madrid. Págs. 368 y 369.

Para el italiano Giannin, A.D. citado por García Bueno Marco César en su estudio La Deuda Tributaria: elementos que la constituyen refiere "...el tipo puede ser conceptuado como fijo o variable "En el primer caso queda expresado en una suma determinada de dinero debida por cada unidad de la base imponible. En el segundo supuesto puede estar comprendido entre un máximo y un mínimo, o lo que es más frecuente puede coexistir en una cosa ajustada a la magnitud de la base imponible".⁶⁸

La tarifa en el impuesto predial se compone de elementos que en doctrina se conocen genéricamente como base monetaria, pudiendo ser ésta fijada en ley, de dos formas: "...la primera al establecerse una cantidad específica por cada uno de los escalones en los que se descompone la base imponible. Una segunda opción demanda el establecimiento de un porcentaje para aplicar a la base gravable. Cada uno de los porcentajes adquieren la denominación de alícuotas, las cuales pueden ser proporcionales o progresivas".⁶⁹

Lo anterior podrá apreciarse en las disposiciones vigentes del Código Financiero del Distrito Federal que a continuación se presentan:

ARTICULO 152. El Impuesto Predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

I. TARIFA.

| B. | Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble | Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble | Cuota Fija | Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente del Límite Inferior |
|----|---|---|------------|--|
| A | \$0.55 | \$142,252.01 | \$44.73 | 0.03157 |
| B | 142,252.02 | 284,503.59 | 89.65 | 0.05252 |
| C | 284,503.60 | 569,008.27 | 164.37 | 0.07282 |
| D | 569,008.28 | 853,511.85 | 371.56 | 0.08087 |
| E | 853,511.86 | 1,138,016.53 | 601.65 | 0.09442 |
| F | 1,138,016.54 | 1,422,520.12 | 870.29 | 0.11046 |
| G | 1,422,520.13 | 1,707,023.70 | 1,184.56 | 0.11461 |
| H | 1,707,023.71 | 1,991,528.39 | 1,510.64 | 0.12522 |
| I | 1,991,528.40 | 2,276,031.97 | 1,866.91 | 0.13097 |
| J | 2,276,031.98 | 2,560,536.66 | 2,239.53 | 0.13478 |
| K | 2,560,536.67 | 2,845,040.24 | 2,623.00 | 0.13892 |
| L | 2,845,040.25 | 3,129,543.83 | 3,018.24 | 0.14270 |
| M | 3,129,543.84 | 3,414,048.51 | 3,424.24 | 0.14715 |

⁶⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, ALVARADO ESQUIVEL y otros. Manual de Derecho Tributario. Ob. Cit. Pág. 250.

⁶⁹ Ibidem. Pág. 250

| | | | | |
|---|----------------|----------------|------------|---------|
| N | 3,414,048.52 | 5,690,080.48 | 3,842.90 | 0.15087 |
| O | 5,690,080.49 | 7,966,112.46 | 7,276.76 | 0.15087 |
| P | 7,966,112.47 | 10,242,144.42 | 10,710.62 | 0.15125 |
| Q | 10,242,144.43 | 13,656,192.93 | 14,153.13 | 0.15494 |
| R | 13,656,192.94 | 17,070,240.34 | 19,442.87 | 0.15494 |
| S | 17,070,240.35 | 21,556,993.45 | 24,732.61 | 0.15494 |
| T | 21,556,993.46 | 41,761,426.37 | 31,684.40 | 0.16014 |
| U | 41,761,426.38 | 61,965,859.28 | 64,039.79 | 0.16016 |
| V | 61,965,859.29 | 82,170,292.20 | 96,399.22 | 0.16018 |
| W | 82,170,292.21 | 102,374,725.11 | 128,762.69 | 0.16020 |
| X | 102,374,725.12 | 122,579,158.02 | 161,130.20 | 0.16022 |
| Y | 122,579,158.03 | En adelante | 193,501.75 | 0.16024 |

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

1. Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D, pagarán la cuota fija de:

| C. Rango | Cuota |
|----------|---------|
| A | \$23.57 |
| B | 26.19 |
| C | 31.28 |
| D | 36.66 |

2. Los inmuebles cuyo valor catastral se encuentre comprendido en los rangos marcados con las demás literales de la tarifa mencionada, será reducido en los porcentajes que a continuación se mencionan:

| Rango | Porcentaje de Descuento |
|-------|-------------------------|
| A | 0.00 |
| B | 0.00 |
| C | 0.00 |
| D | 0.00 |
| 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 | 0.00 |
| O | 0.00 |
| P | 0.00 |
| Q | 0.00 |
| R | 0.00 |
| S | 0.00 |
| T | 0.00 |
| U | 0.00 |
| V | 0.00 |
| W | 0.00 |
| X | 0.00 |
| Y | 0.00 |

III. Se deroga.

IV. Tratándose de los inmuebles que a continuación se mencionan, los contribuyentes tendrán derecho a una reducción del impuesto a su cargo:

1. Del 80% los dedicados a usos agrícola, pecuario, forestal, de pastoreo controlado, ubicados en la zona primaria designada para la protección o conservación ecológica; para lo cual deberá presentar una constancia de dicho uso, emitida por la Secretaría del Medio Ambiente, durante el ejercicio fiscal que corresponda, y

2. Del 50% los ubicados en zonas en las que los Programas Delegacionales o Parciales del Distrito Federal 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; siempre y cuando no los destine a fines lucrativos, para lo cual durante el ejercicio fiscal que corresponda deberá presentar ante la Administración Tributaria en que se trate, una constancia expedida por la delegación con la que se acredite que el inmueble se ubica en este supuesto y manifestar bajo protesta de decir verdad que éste no se destina a fines de carácter lucrativo.

En inmuebles de uso diverso, para la aplicación de las reducciones previstas en las fracciones II y IV de este artículo, se estará a lo siguiente:

a). Se aplicará a la parte proporcional del impuesto determinado que corresponda al valor de suelo y construcción del uso que sea objeto de dicha reducción, y

b). Para determinar el porcentaje de reducción previsto en la fracción II de este artículo, se tomará como referencia el valor total del inmueble de que se trate.

E.5. EXENCIONES.

En el presente será tratado el tema, en base al cual orbita el que constituye la sustancia de la presente investigación; sin embargo, como se ha destacado por tener ese carácter e importancia, el mismo, en este capítulo “Del impuesto Predial”, solo será abordado superficialmente en cuanto a la figura jurídica de excepción, lo anterior obedece a que ésta, será ampliamente estudiada en un solo capítulo, por lo que en obvio de repeticiones solo se hace referencia a su estudio en forma breve.

Para tales efectos y por la claridad con que se analizó dicha figura de excepción, se señalara el concepto al que se llegó en la Controversia Constitucional 32/2002 en la que se define a la exención en los siguientes términos:

“La exención es la figura jurídico-tributaria que elimina de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones gravables, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica, (exención objetiva), o bien que declara no obligada al pago del tributo a una categoría de personas que conforme a las disposiciones generales quedarían comprendidas entre los sujetos pasivos, pero que por razones circunstanciales de índole política, económica y social, se declararon exentos (exención subjetiva), debe constar necesariamente en ley, en sentido formal y material y está integrada al sistema tributario.”⁷⁰

Por las consideraciones ya mencionadas, se estima llanamente y sin mayores precisiones a la exención, como la figura tributaria que elimina de la regla general de causación ciertos hechos o situaciones gravables, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica.

Así, ha de advertirse, que en principio la Constitución en su parte dogmática (garantías individuales) reconoce las exenciones en el artículo 28 constitucional.

“Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria

⁷⁰ Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 11 de Agosto de dos mil cinco. Pág. 10.

...”

Sin embargo y pese a que dicha figura es reconocida a nivel constitucional a título de garantías individuales, estableciéndose que será en los términos que fijen las leyes, el reconocimiento expreso que de las exenciones se realiza a título excepcional lo es en términos de lo dispuesto en el artículo 115 fracción IV, inciso c), párrafo segundo, al expresar que:

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

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

Una vez señalado el fundamento constitucional que reconoce plenamente el supuesto que a título de excepción da sustento a la figura de la exención en nuestro derecho positivo vigente local, y advertido que el mismo solo es concebido en el régimen de conformación de la Hacienda Pública Municipal, habrá de establecerse el reconocimiento que de dicha norma constitucional realicen las legislaturas de los estados para el ámbito municipal, y en el caso motivo de análisis el órgano legislativo conocido como Asamblea legislativa del Distrito Federal, siendo así que el legislador local lo deja plasmado en un primer momento y de forma genérica en los artículos 47 y 48; y posteriormente en lo particular en el artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal.

ARTICULO 47.-La Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, las entidades paraestatales, los prestadores de servicios públicos concesionados de carácter federal o local y, en 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 establezca este Código, con las excepciones que en el mismo se señalan.

ARTICULO 48. Tratándose de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, a que se refiere el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, la Federación y los organismos descentralizados, sólo quedan relevados de su pago cuando los bienes de que se trate se encuentren sujetos al régimen de dominio público de la Federación, conforme a las disposiciones de las leyes respectivas, salvo que tales bienes sean utilizados por

entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Las personas que de acuerdo con las disposiciones fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones únicamente tendrán las obligaciones de carácter formal que establezca este Código.

En el Código Financiero del Distrito Federal queda debidamente reconocido en forma particular y específica en lo dispuesto por el artículo 155, que a la letra establece:

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

I. Los del dominio público del Distrito Federal;

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

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

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

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

VI. Se deroga.

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

Se deroga.

Es de tener presente, que muy a pesar de tener reconocimiento en la legislación fiscal local en forma particular, en términos del artículo 155, del Código Financiero del Distrito Federal, en el que se apreciaron los casos así reconocidos por el legislador y además los términos en los que debe ser solicitada (recociéndose el derecho en vía de acción cuando lo solicite el que invoque un derecho subjetivo o interés legítimo), lo que deberá

hacerse **en cumplimiento a lo previsto para las promociones** que se presenten ante las autoridades fiscales, que será desde luego cumpliendo los requisitos previstos por el artículo 677 del ordenamiento en cita,⁷¹ acreditando con la documentación actualizada que el inmueble por el que solicita el beneficio continúa ubicándose en alguno de los supuestos así reconocidos por el artículo que las prevé.

Es necesario tener muy presente lo ya estudiado en puntos tratados con anterioridad, en donde se destacó al analizar desde sus Elementos esenciales del impuesto⁷² al Predial, al referir las obligaciones del sujeto pasivo, donde se advirtió que la obligación de determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles se tiene, inclusive, en el caso de que se encuentren exentos del pago del impuesto predial. A dicha declaración del impuesto se deberá acompañar la resolución emitida por la autoridad competente⁷³ en la que se haya declarado expresamente que el bien de que se trate se encuentra exento.

II.-CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.

PRIMERA.- El hecho imponible referido a la propiedad inmobiliaria es un tributo de profundas raíces históricas, sin embargo en la época moderna existen países para los cuales su experiencia en dicha imposición es de reciente incorporación a su legislación

⁷¹ En relación al reconocimiento de la exención que como se ha advertido es en vía de acción, en atención a que se tiene que solicitar. Ver Infra Capítulo Quinto B.2.2. Solicitud de Declaración.

⁷² Así llamados por el Juzgador.

⁷³ La autoridad competente para emitir la declaración de exención lo será la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Subprocuraduría de Recursos Administrativos y Autorizaciones lo anterior en términos de lo dispuesto por el artículo 90 fracción IV, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

-caso de los países en transición de Europa Central- o inclusive países en los que no existe dicha contribución.

SEGUNDA.- En los Estados Unidos Mexicanos la imposición a la propiedad inmobiliaria constituye una de las principales fuentes de ingresos en el rubro de los ingresos tributarios correspondientes a los Municipios, y al ser el régimen municipal aplicable al Distrito Federal, lo es también en ese orden.

TERCERA.- El impuesto predial, es un gravamen que tiene como objeto tanto la propiedad como la posesión del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él. En el caso específico del Distrito Federal la posesión es objeto del impuesto a título de excepción y solo en el caso de que no se tenga determinado al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

CUARTA.- La evolución del impuesto predial, puede apreciarse desde el estudio del catastro, sin embargo el mismo ha presentado un desarrollo importante en el caso de la llamada *base rentas*, la cual no es sino hasta épocas recientes en las que la misma fue declarada constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sentar jurisprudencia en el año de 1996.

QUINTA.- La base de la contribución se subsume en los llamados valores unitarios (con independencia del caso de inmuebles sin construcción), ello en razón de que en el caso del avalúo directo y base rentas siempre se aplicarán los valores unitarios.

SEXTA.- Derivado de la reforma al artículo 115, constitucional, y como consecuencia de ella al Código Financiero del Distrito Federal para 2002, en la que se adicionara un nuevo factor al procedimiento para llevar a cabo la determinación de la base del impuesto predial en el caso de inmuebles que se otorgan en uso goce temporal (adicionando un factor 10.0), es que se presentó de nueva cuenta impugnación a dicha determinación de la base, la cual no superó el análisis constitucional, dejando sentado criterio definitivo en la contradicción 23/2004 en la que se declara su inconstitucionalidad, referida solo al factor 10.0.

SÉPTIMA.- La figura de la exención, se encuentra en principio reconocida en la parte dogmática de la Constitución. Sin embargo y de forma muy excepcional se encuentra reconocida y de forma muy particular en el régimen de conformación de la hacienda pública municipal que le es aplicable al Distrito Federal.

OCTAVA.- La exención, solo se reconoce por el legislador local en los términos previstos por la Constitución, y los cuales solo se refieren a los bienes sujetos al régimen del dominio público de la Federación y del Distrito Federal; los de organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal exceptuados aquellos que sean utilizados por dichos organismos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto; los de propiedad de representaciones Diplomáticas de Estados Extranjeros acreditados en el Estado Mexicano en términos de la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares y los de propiedad de Organismos Internacionales en los términos previstos por la Ley.

III.-BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.

- 1.- ALVEAR ACEVEDO. Carlos. "Historia de México" (épocas precostesiana, colonial e independiente). Trigésima Quinta edición. Editorial Jus. México. 1985.

- 2.- BERLIRI. Antonio. "Principios de Derecho Tributario". Volumen II. Traducción. Estudio preliminar y notas por Amorós Narciso y González Eusebio. Editorial de Derecho Financiero. 1971. Madrid.
- 3.- CÁMARA DE DIPUTADOS, LV Legislatura. "Derechos del Pueblo Mexicano". México a través de sus constituciones. Tomo V. (Artículos 28 y 31).Cuarta Edición. 1994. Miguel Ángel Porrúa Grupo. Editorial.
- 4.- CARRASCO I. Hugo. "Derecho Fiscal Constitucional". 4ª edición Oxford. México. 2000.
- 5.- DOBNER E. Horst Karl. "Apuntes sobre la Historia Universal del Catastro". III Jornadas Técnicas de Catastro. Memorias del 9 al 13 de Junio de 1980. Tesorería del Distrito Federal Dirección de Catastro y Contribuciones a la propiedad Raíz.
- 6.- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ. Jorge A. "Derecho Civil". Parte General. Personas. Cosas. Negocio Jurídico e Invalidez. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1990.
- 7.- ESQUIVEL OBREGÓN. Toribio. "Apuntes para la Historia de Derecho en México. Tomo I y III. Editorial Porrúa. México 2004.
- 8.- FERNÁNDEZ SAGARDI. Augusto. "Código Fiscal de la Federación". Comentarios y Anotaciones. Editorial Gasca. SICCO. México. 2004.
- 9.- GONZÁLEZ GARCÍA. E. ALVARADO ESQUIVEL. M de J. Y OTROS. "Manual de Derecho Tributario". Editorial Porrúa. México. 2005.
- 10.- GONZÁLEZ GARCÍA. Eusebio "Apuntes de la Cátedra del Doctorado en Derecho Tributario". UP-Salamanca. México.2005.
- 11.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada. UNAM. México 1985.
- 12.- JARACH. Dino. "El hecho imponible". Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo. Edición de la Revista de Jurisprudencia. Argentina. S.A. Buenos Aires 1943.
- 13.- LEON-PORTILLA. Miguel. BARRERA V. A. Y otros. "Historia Documental de México". Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México. 1984.
- 14.- MAGALLON IBARRA. Jorge Mario. "Derechos del Propietario". Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª, edición, 2000.
- 15.- MEDINA GUERRERO y M. ARROYO GIL, A. "Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma". Serie clases del gobierno local, 4. Fundación Democrática y Gobierno Local. Diputación de Badajoz Barcelona 2005.
- 16.- PAREDES MONTIEL. Marat. RODRÍGUEZ LOBATO. R. "El principio de reserva de ley en materia tributaria". Editorial Porrúa. México. 2001.

- 17.- PÉREZ DE ACHA. Luis M. y REVILLA. Eduardo. "Estudios Tributarios" H. Congreso del Estado de Guerrero". Editorial Laguna S.A. de C.V. México. 2001.
- 18.- PÉREZ DE AYALA. José Luis GONZÁLEZ G. Eusebio. "Derecho Tributario". I Plaza Universitaria. Ediciones Salamanca. 1994.
- 19.- REAL ACADEMIA. "Diccionario de la Lengua Española". Vigésima Segunda. Edición Espasa-Calpe. Madrid. España. 2001.
- 20.- RÍOS GRANADOS, Gabriela y otros. "La influencia de las nuevas tecnologías en el derecho tributario". Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2006.
- 21.- ROMERO GARCÍA, Felipe. "El valor. Sistema Tributario: acerca de su integración entre los principios de la imposición." Servicio de publicación. Universidad de Cádiz 2005.
- 22.- SÁNCHEZ PIÑA. José de Jesús. "Nociones de Derecho Fiscal". 5ª. Edición. Editorial Pac. México. 1991.
- 23.- VARONA ALABERN. Juan E. "Impuesto Sobre Patrimonio". Valoración de Bienes Inmuebles. Editorial Valladolid. 1999.

HEMEROGRAFÍA.

- 1.- BRZESKI. Juan. W. "Los Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en Polonia y Esfuerzos de Reforma". HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 2. 2005. INDETEC.
- 2.- ECHEVERRI E. Bernardo. "El catastro como Instrumento de Desarrollo Municipal". Tomado de la Administración Municipal y el Catastro editado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Colombia 1986. Reproducido con la debida autorización. Publicado en la Revista Trimestre Fiscal No. 33 INDETEC. Agosto 1989.
- 3.- M. DE CESARE. Claudia. "Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina". HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 1 2005. INDETEC.
- 4.- Memorias del VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal. Revista de la Facultad de Derecho primer número extraordinario UAEM. Toluca. 1982.
- 5.- ORDOÑO y COAUT. Alejandro. "Federalismo y Desarrollo". Numero 58. 1997. México. D.F.
- 6.- SANDERSON. Paul. "Administración del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria" Mejores Prácticas e Innovaciones en la Esfera Internacional. HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 2. 2005. INDETEC.

7.- VILLAVICENCIO. José Ramón. "Relación entre los Catastros Físico, Jurídico y Fiscal" Tomado del Documento presentado en la I Reunión panamericana de Catastro. Caracas. Venezuela. Del 14 al 20 de marzo de 1971. OEA/IBID. Programa conjunto de tributación. Reproducido con la debida autorización. Publicado en la Revista Trimestre Fiscal. No. 33. INDETEC. Agosto 1989.

FUENTES INFORMÁTICAS

1.- Discos Ópticos de Compilación IUS6. IUS7. IUS8. IUS9. IUS2000. IUS2004 y IUS 2005. De la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.- Discos Ópticos de Compilación de Leyes. Compilación II, III Y IV de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- Red de Informática Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LEGISLACIÓN

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2005.

2.- Código Civil Federal.

3.- Código Fiscal de la Federación.

4.- Código Financiero del Distrito Federal 2001-2002. 2005. 2006.

PUBLICACIÓN PERIÓDICA

1.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1995. Diario Oficial de la Federación.

CAPÍTULO TERCERO. DE LA EXENCIÓN A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

I.- DE LA EXENCIÓN. A. CONCEPTO. B. DISTINCIÓN ENTRE EXENCIÓN Y NO SUJECIÓN. C. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. C.1. PROPIEDAD INMOBILIARIA. C.2. INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A SU CARGO. II.-BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. A. RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LOS BIENES DE LA FEDERACIÓN Y DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. III.-DE LA EXENCIÓN EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. A. SU RECONOCIMIENTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. A.1. DISPOSICIONES GENERALES. A.1.1. OBLIGACIÓN DE CUBRIR CONTRIBUCIONES ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO FINANCIERO. A.1.2.RECONOCIMIENTO DE LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. A.2. DISPOSICIONES ESPECIALES. A.2.1. DE LA EXENCIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL. A.2.2. SOLICITUD DE DECLARACIÓN. A.2.2.1. REQUISITOS. A.2.2.2. PROHIBICIÓN DE LA GESTIÓN DE NEGOCIOS. A.2.2.3. PRINCIPIO DE APLICACIÓN ESTRICTA DE LEY. IV.-CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO. V.-BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.

I.- DE LA EXENCIÓN.

Al decir del autor Luis Manuel Pérez de Acha “El establecimiento de exenciones en el pago de las distintas contribuciones federales y locales, es un tema que regularmente provoca amplias y álgidas discusiones en la doctrina y ante los tribunales de amparo, no sólo por cuanto hace a la justificación de sus fines parafiscales, sino también en relación con el principio de generalidad de los tributos previsto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, conforme al cual el gasto público del Estado tiene que ser sufragado por los contribuyentes sobre las bases proporcionales y equitativas.”¹

Sin embargo, el mismo autor refiere que a pesar de lo anterior tanto en doctrina como en jurisprudencia, se ha reconocido la necesidad y conveniencia de que en las leyes tributarias se prevean excepciones a la obligación tributaria las cuales responden al reconocimiento de la realización de determinados actos o actividades o a ciertas características llamadas especiales de los sujetos destinatarios de los beneficios siempre y cuando, ello, como lo expresa el autor *en ningún caso obedezcan a criterios arbitrarios o caprichosos de las normas legales respectivas*. De igual manera, con gran precisión destaca, que bajo la óptica del artículo constitucional base y sustento de la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público (art. 31, fracción IV), sólo pueden ser aceptables en el sistema impositivo mexicano *las exenciones que no conlleven un tratamiento inequitativo en perjuicio de los demás sujetos que continúen obligados al pago de los tributos*.

Si bien, *prima facie* se ha destacado que el reconocimiento de las exenciones obedece a que en términos generales los llamados beneficios fiscales (entre ellos las exenciones) se crean o responden a una necesidad o conveniencia, de la que ahora se advertirá en adición, obedece a una directriz de política económica o para incentivar una determinada actividad como lo expresa la autora María Antonieta Martín Granados “...justificándose así a los incentivos fiscales como una medida de política pública...”².

En complemento de lo anterior es de tener presente que mediante las exenciones “...se logra una más detallada y exacta definición del hecho imponible, que queda integrado por supuestos gravados y por supuestos exentos, existiendo, por tanto en los casos de exención, una más compleja evaluación por el legislador de los hechos tomados como generadores del tributo, cuyo status normativo no se agota consiguientemente con la norma que fija los supuestos gravados, sino que ha de tomar en consideración también los supuestos exentos.”³

Bajo este tamiz, se puede señalar que la exención delimita y precisa de forma clara el llamado hecho imponible del que supra⁴ se hizo referencia a su importancia, cuestiones

¹ PÉREZ DE ACHA, Luis M. y Eduardo Revilla Martínez “Estudios Tributarios” H. Congreso del Estado de Guerrero. Editorial Laguna S.A. de C. V. México 2001. Pág. 63.

² RÍOS GRANADOS, Gabriela y otros. “La influencia de las nuevas tecnologías en el derecho tributario” Algunos casos de derecho comparado entre México y España. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2006. Pág. 190 y 191.

³ CHECA GONZÁLEZ, Clemente. “Las exenciones tributarias en el ordenamiento estatal”. Editorial Lex Nova 1ª Edición Junio 2001. Valladolid. Pág. 17.

⁴ Vid. Supra. En el punto E.2. Objeto.

éstas, de las que se advertía resultaban indispensables previo a ocuparse del concepto de la exención.

A. CONCEPTO.

El Doctor Luis Humberto Delgadillo al estudiar a la Exención, se refiere a la misma desde su sentido etimológico expresando “El término exención, derivado del verbo eximir, da inmediatamente la idea de liberación, de exclusión. Conforme al Diccionario Latino-Español Etimológico el verbo eximir se integra con el prefijo EX, que significa “fuera” y EMO, cuyo significado es “comprar”, de lo que debemos derivar que su significado literal se refiere a lo que queda fuera de compra, fuera de operación y, por tanto implica lo que se encuentra liberado en una operación.”⁵

En este momento cabe recordar que inclusive el legislador aportó en su momento un concepto al respecto de la exención, éste lo constituyó el que se realizó en la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios de 1934⁶, ordenamiento en el que en su artículo 13, se precisaba “Se considera que hay exención de impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada, de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias, o se condonan en forma privativa los impuestos causados.”

El clásico del pensamiento jurídico del derecho tributario Albert Hensel expresa: “Debido a las muy diversas formas de los sucesos de la vida real que aquí interesan y, de otro lado, por la necesidad de formular el hecho imponible con expresiones preferentemente sencillas resulta necesario, con frecuencia diferenciar dentro de la propia cláusula general que circunscribe los elementos del hecho imponible, de modo que determinados hechos sean excluidos del mismo. Estas normas se denominan exenciones y pueden concebirse respecto a todos los elementos del hecho imponible.”⁷

Así mismo se ha expresado que “Las normas de exención según la más moderna dogmática tributaria, no son más que unas normas de codefinición del hecho imponible, unas normas, en suma, que contribuyen en la misma medida que la definición del hecho gravado a la delimitación del ámbito de gravamen del tributo, no sustrayendo supuestos fácticos a la definición genérica del hecho imponible, sino delimitándolo, configurándolo de otra forma.”⁸, lo anterior advierte la importancia que reviste el concepto de la exención por cuanto que como se ha puesto de manifiesto ésta es parte importante -fundamental- del hecho imponible en virtud de que se considera como la configuradora total del hecho imponible.

El autor Pedro Manuel Herrera Molina en su libro considera que en la figura de la exención se pueden apreciar tres tendencias que son las siguientes: “a).- La tesis

⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. “La exención” Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 34 época año II, abril de 1989, México. Pág. 78.

⁶ La que en adelante solo se le llamará Ley Orgánica y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Agosto de 1934.

⁷ HENSEL, Albert. “Derecho Tributario” Traducción y Estudio preliminar por Andrés Báez Moreno, María Luisa González Cuéllar Serrano y Enrique Ortiz Calle. Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 2005. Pág.159.

⁸ CHECA GONZÁLEZ. Ob. Cit. pág.17.

clásica considera que en los supuestos exentos la obligación tributaria no llega a nacer, o bien surge con un montante inferior al que procedería por la aplicación de las reglas generales”. En esta línea la doctrina ha elaborado múltiples definiciones. Así, para Vicente-Arche, “...el término exención,..(subjctiva)... significa que una determinada obligación tributaria, perfecta en todos sus elementos no nace frente a un determinado sujeto por declaración expresa de la ley, pues de no ser así dicha obligación surgiría”. b).-Otros autores sostienen que la obligación impositiva llega a nacer, aunque la exención dispense de su cumplimiento. En esta línea se sitúan los profesores Pérez de Ayala y González García para quienes el supuesto de exención libera del cumplimiento del deber de realizar la prestación tributaria correspondiente. c).-Por último, una concepción innovadora, considera las exenciones como una modalidad del deber de contribuir: “es, en definitiva, uno de los medios a través de los cuales ese deber se concreta en los casos singulares, y si bien todos están sujetos a él, no todos lo están, en la misma forma ni con la misma intensidad.”⁹

“La exención constituye una técnica o, mejor un conjunto de técnicas configuradoras del tributo que permiten modular la incidencia del gravamen, bien, excluyendo supuestos especiales, bien reduciendo en ciertas hipótesis la cuantía del débito.

En estricto sentido no puede hablarse de norma de exención, sino de meros preceptos que delimitan el hecho imponible o los elementos cuantitativos del tributo. Estas disposiciones exoneradoras no contienen un mandato independiente de la norma de sujeción, que determina el nacimiento de la obligación tributaria cuando se realiza el hecho imponible.

Por ese motivo no puede hablarse con propiedad de un derecho a no pagar determinado tributo o a satisfacer en una cantidad inferior de la que corresponde a otros contribuyentes. Se trata simplemente de que la obligación tributaria no nace, o bien surge con un montante más reducido del que procedería si no existiese el precepto exonerador. La exención no constituye un derecho subjetivo, sino una situación objetiva, configuradora del tributo.”¹⁰

En conclusión, es válido afirmar que las denominadas normas que contemplan a las exenciones se refieren a aquéllas que ante la necesidad de integrar el hecho imponible, son las que circunscriben los elementos del mismo, de modo que determinados hechos se excluyen de él. Adicionando el que estas son consideradas de forma genérica como codefinidoras del hecho imponible, las que a su vez contribuyen a integrar una definición precisa del supuesto de hecho previsto por el legislador como generador de contribuciones.

B. DISTINCIÓN ENTRE EXENCIÓN Y NO SUJECIÓN.

⁹ HERRERA MOLINA, Pedro. “La Exención Tributaria” Editorial Colex. España, 1990. Págs. 25 y 26.

¹⁰ HERRERA MOLINA, Pedro. Ob. Cit. Págs. 83 y 84.

El autor Emilio Cencerrado Millán en su obra “El mínimo exento en el Sistema Tributario Español”, advierte al respecto: “En definitiva, la característica esencial del precepto de no sujeción consiste en no incorporar un mandato jurídico propio, de manera que sus efectos jurídicos derivan directamente de la norma que regula el hecho imponible. Por ello, la norma de no sujeción no enerva los efectos jurídicos propios de la realización del hecho imponible, actuando en sentido contrario al presupuesto de hecho, sino que, por el contrario discurre en la misma dirección, de manera que la obligación tributaria no nace porque no se ha verificado el presupuesto de hecho de la obligación tributaria, al mismo tiempo que se ha realizado el supuesto contemplado en la norma de no sujeción.”¹¹

El Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Dr. Luis Humberto Delgadillo expresa en relación a la No Sujeción lo siguiente: “En la no sujeción el hecho generador sí se realiza pero, por disposición de la ley, las personas que lo efectuaron no quedan sujetas al cumplimiento de la obligación; es decir, que a pesar de haber sido realizada la situación jurídica o de hecho prevista por la ley, la obligación no nace porque el sujeto quedó excluido del ámbito personal de aplicación de la norma, es decir, no queda sujeto a la disposición legal. Por lo tanto, no se puede hablar de una liberación o perdón de obligaciones, ya que para que esto suceda, las obligaciones previamente deben nacer, lo cual no se da en estos casos.”¹² De igual forma que en el supuesto anterior, tenemos el caso en que el legislador establece el hecho imponible sin incluir a determinados sujetos como obligados al pago del impuesto, por lo que la obligación no puede nacer para ellos.

Así habiéndose ocupado previamente de la figura de la exención de la que en términos generales retomaremos los apuntamientos que de forma por demás precisa establece el clásico del derecho tributario Albert Hensel del que recordamos refiere que las normas a las que se les denomina exenciones se refieren a aquéllas que ante la necesidad de formular el hecho imponible, son las que circunscriben los elementos del mismo de modo que determinados hechos se excluyen de él. Adicionando el que estas normas son consideradas de forma genérica como codefinidoras del hecho imponible, las que a su vez contribuyen a integrar una definición precisa del supuesto de hecho previsto por el legislador como generador de contribuciones.

De donde ahora es que se tiene la plena idoneidad para diferenciar a la exención de la no sujeción por cuanto que ésta última como se ha visto, representa a diferencia de la exención una no realización del hecho imponible, simple y sencillamente porque el sujeto pasivo orbita por fuera del hecho imponible, implicando además el que no existan deberes por parte de éste, al no realizarse el mismo, siendo que en el caso de la exención sí se da la realización del hecho imponible, pero por efecto de la propia norma que es la que lo expulsa del supuesto que en principio ella misma configuró. Teniendo que en este último caso al sí acontecer el hecho imponible sólo se libera de obligación sustantiva (pago) no así de las obligaciones de carácter formal.

¹¹ CENCERRADO MILLÁN, Emilio. “El mínimo exento en el Sistema Tributario Español”. Madrid 1999. Pág. 108.

¹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. “Principios de Derecho Tributario”. Editorial Limusa Noriega Editores. 4ª edición. México 2005. Págs. 136 y 137.

Al respecto ha de considerarse el siguiente criterio jurisprudencial que a la letra expresa:

EXENCIÓN DE IMPUESTOS O DERECHOS, ES UNA SITUACIÓN JURÍDICAMENTE DIFERENTE AL RÉGIMEN FISCAL DE NO SUJECCIÓN. La diferencia entre exención y no sujeción reside en que en la primera se ha producido el hecho imponible, naciendo, por tanto, el deber de realizar la prestación tributaria correspondiente. El supuesto de exención libera precisamente del cumplimiento de sus deberes, y si libera o exime de ellos, es obvio que previamente han debido nacer: En los supuestos de no sujeción, sin embargo, el sujeto se mueve por fuera del hecho imponible; al no realizarse éste no cabe eximir o liberar de deberes no nacidos. A través de la no sujeción el legislador se limita a manifestar de forma expresa que determinados supuestos no resultan contemplados por el hecho imponible afirmación que, al margen de brindar una interpretación auténtica sobre posibles casos de duda, sirve para completar la determinación concreta del hecho imponible. De esta manera, la realización del supuesto de exención implica la realización del hecho imponible, pero en este caso, aún verificándose la subvención de un hecho por el hecho imponible, no surgen los efectos propios de la subvención, esto es, el nacimiento de las situaciones subjetivas tributarias activas y pasivas correspondientes, sino que esos efectos quedan enervados por la convergencia, junto al hecho susceptible de ser dejado dentro del hecho imponible del supuesto de exención. En una palabra, la realización del presupuesto de hecho del tributo y del supuesto de exención es normalmente simultánea, pero la realización del segundo tiene como efecto principal paralizar los efectos que se derivan de la realización del primero. Naturalmente, esta situación redundo prima facie en ventaja del contribuyente. Pero si bien se mira, y partiendo de la base de que la exención esté bien configurada, la exención no hace más que restablecer la situación de equilibrio existente con anterioridad a la realización del hecho imponible, situación que, por las razones que fuere (incluidas las extrafiscales) el legislador considera preferible.

Revisión contenciosa administrativa 213/92 Universidad Nacional Autónoma de México. 29 de Octubre de 1992, Unanimidad de votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Sin embargo debe tenerse presente que de forma reciente se ha replanteado por la doctrina tradicional la llamada delimitación de las normas de no sujeción, de las que al respecto el autor Núñez Pérez ha expresado "...acontece una variación esencial en el plano en que el concepto de no sujeción opera; del plano de la pura factibilidad (realidad material), se ha pasado al plano normativo (realidad jurídica). Si en el primero los supuestos de no sujeción devienen por exclusión como resultado de la propia delimitación positiva que establece la norma de sujeción (hecho imponible), en el segundo, a nivel normativo, tales supuestos son clasificados expresamente por una

norma positiva como “no sujetos”. En otros términos, su determinación no es producto de un razonamiento lógico o el resultado de una creencia o propensión subjetiva del intérprete a su establecimiento, sino que la misma es de carácter exclusivamente normativo.”¹³

De lo anteriormente expresado, es de advertir, que si en un primer momento se consideró que la norma de no sujeción, lo era aquella que de suyo no incluía a determinados sujetos como obligados en términos del propio hecho imponible, bajo la nueva concepción de la doctrina anteriormente referida es válido considerar que existen normas que no siendo hechos imponibles, liberan de las obligaciones que en su caso, puedan colocarse diversos sujetos a los que les dan vida jurídica (norma sustantiva) a organismos del Estado (empresas de participación estatal mayoritaria y descentralizados de la Administración Pública o del Estado) que inhiben que éstos se coloquen en dichos supuestos de hecho generadores de obligaciones tributarias.

C. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El fundamento constitucional de la exención, si bien lo es el artículo 28, que duda cabe, que las exenciones constituyen y quedan comprendidas en el gran rubro de los incentivos fiscales, que como se expresó con antelación se justifican *como una medida de política pública*¹⁴ también se puede estimar como sustento al artículo 25 de la Ley Suprema de la Unión. Lo anterior en razón de que en el mismo, se establece en su segundo párrafo la rectoría del Estado, siendo así que éste planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica, regulando y fomentando las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución; de igual manera el octavo párrafo, también refiere que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Sin embargo es de advertir que para efectos de este estudio, me avocaré a lo considerado en la materia propia de las exenciones por ser regulación así determinada en forma particular en lo establecido en el artículo 28 Constitucional, que en su primer párrafo establece:

Art.- 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Lo anterior ha resultado de la evolución del precepto transcrito, ya que en un primer momento al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917 quedaba vedada la posibilidad de las exenciones tal y como se advertía de su texto original que a la letra expresaba:

¹³ NUÑEZ PÉREZ, Guillermo. “Hecho Imponible. No sujeción y exención” en AA. VV. Ley Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. Pág. 430.

¹⁴ Ver supra. I. De la exención.

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención¹⁵ de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal, y los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

No siendo mas, que hasta la segunda reforma que sufriera el artículo 28 Constitucional, la cual fuera publicada el 3 de febrero de 1983, la que resultó sustancial, y de la que su consecuencia deriva en el texto vigente hasta este momento, del que destaca la redacción que para efectos del estudio que se realiza resulta trascendente y total, en virtud de que con motivo de la misma se establece que si bien en un principio se conserva en su redacción la prohibición expresa de los monopolios, los estancos, no así en lo correspondiente a las exenciones, las que ya no se presentan con ese carácter, ya que se da reconocimiento "...en los términos y condiciones que fijen las leyes", de donde ahora se advierte que la prohibición solo limita de forma tajante a los monopolios y estancos no así a las exenciones, las que ahora están reconocidas en los términos y condiciones que las leyes lo determinen, dejando abierta la posibilidad para que el legislador secundario pueda establecerlas de manera que su reconocimiento quede en las manos de éste.

En esta tesitura se debe tener presente que a título de garantía individual el legislador constitucional prevé el reconocimiento de la figura de exención, en los términos previstos por el propio artículo 28, en el que se encuentra la autorización a dicho régimen de excepción, el que será desde una perspectiva constitucional "en los términos y condiciones que fijan las leyes", de donde resulta claro que si bien existe

¹⁵ Es de destacar que la no exención de impuestos conjuntamente con las prohibiciones a título de protección a la industria "Ambos fueron ampliamente regulados en la Ley Orgánica de 1934 y, a pesar de ello, no fueron considerados en la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que partir de la fecha en que entró en vigor esta legislación quedaron sin regulación reglamentaria estas dos figuras previstas en el precepto constitucional y que en la práctica han resultado de importancia relevante. Por lo que hace a la prohibición de conceder exenciones de impuestos, la Ley Orgánica de 1934 establecía en su artículo 13 lo siguiente: Artículo 13. Se considera que hay exención de impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada, de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias, o se condonan en forma privativa los impuestos causados.

Se complementa lo dispuesto en dicho precepto mediante el artículo 14 de la propia legislación, el cual dispone que no se considerarán exenciones de impuestos:

I. Las primas a la exportación y los subsidios que se otorguen en los términos de los reglamentos de la presente ley, a las asociaciones o a las sociedades cooperativas de mexicanos que se organicen en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; II. Los subsidios y prerrogativas que se otorguen a las empresas de nacionales en los casos comprendidos en la fracción IV del artículo 7º de la presente ley; III. Las franquicias y subsidios que se otorguen conforme a las disposiciones de carácter general para estimular la organización de empresarios y de consumidores o la racionalización de la producción; así como para la creación de industrias que por ser de necesidad imprescindible a la planeación de la economía del país, sean declaradas de utilidad nacional por decreto que expida el Ejecutivo Federal. CAMARA DE DIPUTADOS, LV Legislatura. "Derechos del Pueblo Mexicano". México a través de sus Constituciones Tomo V (Artículos 28 y 31) Cuarta Edición. 1994. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

ese reconocimiento (permisibilidad del régimen de excepción), se deja al legislador secundario que establezca los términos y condiciones, por lo que es claro que será la ley respectiva a la que le es dable establecer las previsiones correspondientes para el régimen de excepción.

Lo anterior cobra singular importancia en la medida en la que si bien en principio en la parte dogmática de la Carta fundamental es reconocida la posibilidad de exención a título de garantía individual, sin embargo y contrario a la previsión referida con antelación deberá considerarse que existe dentro de la parte orgánica referencia particular a un régimen que excepcionalmente queda determinado por el propio legislador constitucional, lo que de suyo hace advertir lo sui géneris que resulta que dentro del propio cuerpo normativo fundamental, existan dos normas que parecieren contrarias, la primera que ha sido ya estudiada y que reconoce la permisibilidad de un régimen excepcional cuya condicionante solo se acota a que el legislador secundario establezca los términos y condiciones, lo que proyecta dicha figura hacia otro ordenamiento de distinta jerarquía y por otro, disposición en la que de forma categórica y sin proyectar dicho reconocimiento a otro ordenamiento, establece un régimen de excepción del que gozarán los bienes de dominio público de la federación, de los Estados, Municipios y Distrito Federal, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Comentario aparte merece el que si bien en este segundo caso, el legislador establece en principio la no posibilidad de que las leyes federales limiten la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional¹⁶ y que en adición prevé, el que tampoco concederán exenciones en relación con las mismas, ello se comenta por separado atendiendo a que no es dable dejar a un lado el que este contenido, se encuentre previsto, como ya se había precisado no en la parte dogmática sino en la orgánica de la Carta fundamental, y en referencia a ello es preciso recordar, que como ya había sido estudiado, éste se encuentra contenido en el precepto que se refiere a la conformación de la Hacienda Pública Municipal¹⁷ y que por lo tanto al ser un tema al que el legislador le ha dedicado especial tutela por tratarse del Municipio, el que debe ser estudiado considerando su naturaleza y evolución, además de la atención que en particular ha merecido en los últimos tiempos, no con otra intención mas que con la de fortalecimiento a su Hacienda como única forma de reconocer su autonomía.

Singular resulta así, que un régimen de excepción se encuentre contenido en distinta disposición a la norma general que prevé el reconocimiento de las exenciones, lo que de inicio hace advertir que se trata de una norma excepcional, simplemente por encontrarse en la disposición que el legislador constitucional ha previsto de estructura organización y competencia de la base de la división territorial y de organización política y administrativa que es el Municipio Libre.

¹⁶ Recordar en este sentido que lo dispuesto por los incisos a) y c) de la Fracción IV, del artículo 115 se refieren el primero de ellos a las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y en el caso del segundo inciso citado el caso de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

¹⁷ Vid. Supra. Conformación de la Hacienda Pública Municipal Cap. II.

Así, resulta que los términos en los que se ha previsto son los siguientes:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

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

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

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

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

para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;”

Es de advertir que si bien el legislador constitucional ha decidido que el beneficio dominical ya referido, se establezca bajo la figura jurídica de exención, debe precisarse que con independencia de que éste, así lo prevea en el ordenamiento fundamental, he de referir, que no es dable considerarlo bajo dicha figura, ello atendiendo a que como lo considera la doctrina argentina en realidad la justificación por virtud de la que se puede entender dicho régimen de excepción responde a lo que aquélla denomina *la inmunidad fiscal de las entidades públicas*. Estimando que ello resulta lo más adecuado, en atención a que la razón que lo justifica, deriva de lo que en términos de lo que señala el destacadísimo autor Dino Jarach refiere al respecto “El problema de la inmunidad fiscal de las entidades públicas debe ser encarado desde dos puntos de vista: el jurídico dogmático y el técnico-legislativo. La solución del primer punto de vista nos proporcionará la del segundo. El punto de vista jurídico dogmático consiste en determinar si existe una inmunidad fiscal de las entidades públicas y cual es su fundamento. El punto de vista técnico legislativo consiste en determinar si las normas que establecen la exención de cualquier tributo para las entidades públicas o sus dependencias constituyen verdaderas excepciones o más bien la enunciación de una doctrina general de la inmunidad fundada sobre la no atribuibilidad de los hechos imponibles a las entidades públicas, por la misma naturaleza de aquéllos. Ahora bien, se admite generalmente que, mientras corresponde inmunidad fiscal a las entidades públicas en el ejercicio de los poderes soberanos, no les corresponde en cuanto ejercen actividad económica, comercial o industrial. La inmunidad en el primer caso derivaría de una pretendida incompatibilidad entre la cualidad de contribuyente y la de ente soberano, como asimismo de los inconvenientes prácticos de la imposición, que pondría trabas al desenvolvimiento de las funciones propias de las entidades públicas.”¹⁸

Bajo este tamiz, debe considerarse la razón económica que sustenta la incompatibilidad de ocupar dos caracteres tan antagónicos como lo son, los de deudor y acreedor reunidos en una sola entidad como lo es el Estado, lo cual se advierte en el sentido propio de los inmuebles de dominio público de la misma entidad federativa, Municipio o Distrito Federal no así en el caso propio de los bienes de dominio público de la Federación.¹⁹

¹⁸ Dino Jarach. Ob. Cit. Pág. 153.

¹⁹ Se refiere así en atención a que en esos casos sí se pudiera presentar que los deudores y acreedores sean distintos, es decir por un lado la Federación y por el otro la Entidad Federativa, el Municipio o el Distrito Federal, lo anterior en atención a que la “exención” a que se refiere el artículo 115 fracción IV, lo es

Lo anterior se presenta así, y con la consideración de que lo que con toda propiedad debiere referir el legislador, es el principio de inmunidad en tratándose de los bienes de dominio público de la Federación, estados, Municipios y Distrito Federal, por lo que si bien el punto que me ocupa es el de fundamento Constitucional de la exención, ello obliga a referirse a las dos disposiciones que de suyo se encuentran contenidas en nuestro ordenamiento fundamental, pero no por ello dejar inadvertida la precisión que sí se encuentra en la doctrina argentina y de la que deriva la precisión que en este momento se realiza, considerando que lo contenido en la parte orgánica de la constitución en realidad corresponde a la inmunidad fiscal de que gozan las entidades públicas en cuanto su calidad de entes soberanos.

Sin querer distraer la atención del tema que me ocupa, solo referiré que la precisión que se realiza respecto a lo previsto por el legislador constitucional en el artículo 115 fracción IV, referido a la exención de los bienes que en él se contemplan atiende como ya se ha dejado sentado de forma muy somera a que si bien de presentarse el caso, se reunirán las calidades de deudor y acreedor de la obligación tributaria en el mismo sujeto (refiérase la Entidad Federativa, Municipio y Distrito Federal), lo que hace advertir el absurdo de que el aparato administrativo realice operaciones de previsión de gasto para enfrentar el cumplimiento de las obligaciones que en ese sentido tuviere que realizar, pero a la vez considerar el ingreso que ello representaría, lo que de suyo solo convierte a dichas operaciones de egreso e ingreso en una tramitología absurda, de ahí que en todo lo caso lo que realiza el legislador constitucional es el reconocimiento de dicha situación evitando entrapar a los entes soberanos en la casuística absurda de operaciones económicas inútiles.

C.1. PROPIEDAD INMOBILIARIA.

Como se ha podido apreciar a lo largo del presente trabajo de investigación, el motivo de análisis del mismo, es decir alrededor del que se orbita, lo es la llamada propiedad inmobiliaria, supuesto éste, que a su vez constituye objeto del hecho imponible en el impuesto predial.²⁰

En tal virtud en este apartado solo se hará referencia a una breve perspectiva constitucional en virtud haber sido tratado el tema de la conformación de la Hacienda pública municipal en el capítulo primero, al que se le dedicó el tema en comento. Por lo que ahora y en obvio de repeticiones, sólo se advertirá que si bien como se ha precisado en epígrafes anteriores existe desde la perspectiva constitucional una posibilidad limitada por el legislador en el artículo 28 de la Ley Suprema, en el que las exenciones están consideradas solo como caso excepcional y en los términos que las disposiciones legales así lo establezcan, de donde se ha advertido que es precisamente al legislador secundario al que le corresponde dicho establecimiento (en

respecto de contribuciones a la propiedad inmobiliaria y a las correspondientes a la prestación de los servicios públicos a su cargo, las que en todos los casos son por disposición constitucional atribución específica del Municipio o en su caso del Distrito Federal, de donde se presenta el que siempre serán distintos los acreedores del deudor Federación.

²⁰ Vid. Supra. Capítulo II.

referencia a las exenciones), no previéndose así en la parte dogmática de la Carta Magna reconocimiento o tratamiento adicional.

Sin embargo existe disposición particular referida de forma por demás expresa y la cual fue estudiada ampliamente, en tratándose de la propiedad inmobiliaria (entiéndase así, por cuanto se ha precisado con los alcances no solo del impuesto predial sino inclusive en el impuesto sobre adquisición de inmuebles por ser los más comunes en la conformación de las haciendas municipales) y la cual solo puede ser entendida en virtud de lo establecido por el legislador constitucional en el artículo 115 fracción IV inciso c) párrafo segundo, y es precisamente en esos términos y a esos impuestos en atención a lo previsto en el dispositivo mencionado con antelación.

La vinculación hecha a la propiedad inmobiliaria se expresa con la referencia hecha a los impuestos -en lo particular predial e impuesto sobre adquisición de inmuebles por ser los más comunes-, la cual se debe advertir no es limitativa, ya que es de recordar que precisamente el legislador constitucional lo deja señalado de forma amplia en virtud de que como se recordará al momento de estudiar el caso de la precisión particular del párrafo inciso y fracción del artículo 115 constitucional, éste decidió de forma genérica los únicos casos excepcionales en los que si se prevé y es que precisamente, el dispositivo en mención que dispone de inicio en sentido negativo el que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), -el primero propiedad inmobiliaria y el segundo la prestación de los servicios públicos a su cargo- prevé que no se concederán exenciones, siendo que posteriormente reconoce que solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Dicha disposición hace una remisión expresa a los incisos a) y c), teniendo por demás presente, el que el inciso a) en mención de la fracción y artículo multicitado es precisamente la que expresa:

“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 inmuebles.”

Advirtiendo así, el que tal y como lo dispone dicho inciso antes transcrito, tal beneficio será aplicable a cualquier caso que se refiera a lo que el legislador local en ejercicio de su potestad tributaria realice en aras de establecer la conformación de la hacienda pública municipal, tomando en consideración precisamente la legislatura del estado, que en dicha conformación se deberá tomar en cuenta, la precisión que en materia de propiedad inmobiliaria y como se establece de forma por demás enunciativa de su fraccionamiento, consolidación, traslación, mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles, las que deberán para no resultar contrarias al texto constitucional que dispone en lo particular la integración de la Hacienda Pública Municipal, el régimen de excepción en tratándose de la llamada propiedad inmobiliaria

que como se ha visto, es por demás amplia y que no se limita a ella, sino que traspasa hasta objetos tales como el fraccionamiento, consolidación etc.

En tal virtud, es de apreciarse que en todos los casos en que la legislatura o el Congreso local tenga por efecto realizar en ejercicio de su potestad tributaria el establecimiento de hechos imponibles en los que se considere algún supuesto de los referidos en todo lo amplio del inciso a) de la fracción IV del artículo 115, deberá tomar en consideración como elemento configurador del hecho imponible, el caso de excepción que debe referir en acatamiento estricto a lo dispuesto en el párrafo segundo del inciso c) de la Fracción IV del multicitado precepto constitucional.

Dicho de otro modo en todos los casos el legislador local deberá tener siempre presente que cuando se trate del ejercicio de su potestad tributaria referida al municipio deberá considerar como elemento de codefinición del hecho imponible en tratándose de propiedad inmobiliaria (todo lo que se refiera a dicha propiedad fraccionamiento, consolidación, traslación y mejora) previendo un régimen de excepción a los bienes de dominio público de la Federación, Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Antes de concluir el tema de la propiedad inmobiliaria, es de precisar los alcances del régimen de excepción²¹ prevista en el ordenamiento constitucional, ya que ellos se encargan de delimitarla aún más, que dicho sea de paso revisten singular importancia para efectos de la presente investigación, en virtud de que son dichos límites los que constituyen el núcleo del análisis en este trabajo.

Los límites a dicho régimen de beneficio se ven por demás acotados o codefinidos por la excepción a dicha exención, quedando ello evidenciado por el texto que establece "...salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público."

Así, si bien en principio el texto constitucional sólo reconoce a título de excepción un régimen de beneficio dominical a los bienes de dominio público de la Federación, Estados o Municipios, este queda aún más delimitado.

Dicha delimitación es referida en principio a un elemento de carácter subjetivo, es decir que dichos bienes no sean utilizados por entidades paraestatales y en segundo por particulares.

Este elemento de carácter subjetivo, hace advertir que la simple utilización por ellos, hace nugatorio el beneficio dominical. Que duda cabe que en el caso de los particulares, sin embargo en el de las entidades paraestatales, no es dable advertir ello con la misma claridad, ya que se debe tener por demás presente en principio, la naturaleza de dichas entidades, además de un análisis claro del objeto público y de la

²¹ Dicho así y no de exención, por la precisión hecha, de la que se considera que lo más acorde es el principio de inmunidad al que se le denomina exención por el orden constitucional mexicano.

función por ellas desempeñada (análisis que a mi consideración no puede ser irracionalmente limitado).²²

Sin embargo sólo se deja sentado lo anterior respecto a este tema, ya que en adelante se tratará todo lo relativo al régimen de dominio público de los bienes, sus diferencias y precisiones aún más exhaustivas que nos llevarán a diferenciar de forma particular al régimen de dominio público de la Federación propiamente distinguiendo de los bienes de dominio público de las entidades paraestatales, que en el caso de los descentralizados a quienes se les reconoce personalidad y patrimonio propio si se encuentran afectos a límites específicos.

Sin embargo vale la pena recordar que si bien al referirse al fundamento constitucional de la exención se precisaron los alcances de esta figura, en tratándose del verdadero reconocimiento que de éste debe hacerse como la inmunidad fiscal de las entidades públicas. Ha de tenerse presente que en el caso que ahora se analiza, respecto a la propiedad inmobiliaria que es llamada como así lo hemos considerado en términos de lo sostenido por el autor Dino Jarach en su obra “el hecho imponible” y del que al respecto éste ha expresado lo siguiente:

“El primer y más importante caso de esta clase está constituido por la titulada inmunidad de las entidades públicas y de sus dependencias (strumentalities).

Ahora bien, se admite generalmente que, mientras corresponde inmunidad a las entidades públicas en el ejercicio de los poderes soberanos, no les corresponde en cuanto ejercen actividad económica, comercial o industrial. La inmunidad, en el primer caso, derivaría de una pretendida incompatibilidad entre cualidad de contribuyente y la de ente soberano, como asimismo de los inconvenientes prácticos de la imposición, que pondría trabas al desenvolvimiento de las funciones propias de las entidades públicas. A nuestro parecer, si la inmunidad fiscal de las entidades públicas se hace derivar del concepto de soberanía y de la distinción entre actividad pública y actividad privada del Estado y de las demás entidades públicas. Y este problema es de difícil si no de imposible solución: hasta hay quien lógicamente afirma que el Estado nunca se despoja de su soberanía²³ : si el hecho de ser sujeto pasivo de impuestos fuera incompatible con la cualidad de entidad soberana, la inmunidad fiscal debería corresponder al Estado por cualquiera de sus actividades.

La inmunidad fiscal de las entidades públicas y de sus dependencias respecto a los impuestos es, al contrario, una consecuencia de la naturaleza substancial del hecho imponible, en correspondencia con su causa jurídica. El presupuesto de hecho de todo impuesto tiene naturaleza económica, consiste en una actividad o situación económica,

²² Tema que se vincula con el principio que infra será estudiado respecto al principio de “aplicación estricta”.

²³ Al respecto el maestro Nava Negrete refiere lo siguiente: “Esta última solo admitía que el Estado celebrara un contrato privado con los particulares si se colocaba en un plano de igualdad con estos, lo cual sólo era posible si el Estado adoptaba la personalidad de particular. Útil fue sin duda esta ficción legal, pero ahora es obsoleta, carece de sentido, nos obligaría a pensar en otra falacia: el particular sólo puede realizar un contrato público con el Estado si para ello adquiere la personalidad de Estado; tamaño absurdo impensable.” NAVA NEGRETE, Alfonso. “Derecho Administrativo Mexicano” 2ª Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2001 Pág. 389.

de la cual resulta capacidad contributiva. La capacidad contributiva significa apreciación por parte del legislador de que el hecho económico que se ha verificado para el sujeto le permite distraer una suma de dinero de sus necesidades privadas para destinarla a contribuir a los gastos públicos. Pero estos conceptos básicos del hecho imponible no tendrían sentido si el hecho imponible se atribuyera al Estado o a las entidades públicas o a las dependencias de ellas. Las situaciones o las actividades económicas de las mismas nunca representan capacidad contributiva, porque toda la riqueza del Estado ya sirve directamente a las finalidades públicas y sería sin sentido atribuirle una capacidad de contribución a las finalidades para las cuales toda su actividad y su existencia misma están destinadas.”²⁴

De lo que se puede concluir válidamente que en tratándose de la propiedad inmobiliaria de las entidades paraestatales (descentralizados a quienes se les reconoce personalidad y patrimonio propio), en principio y siguiendo al autor consultado al respecto Dino Jarach, el reconocimiento de la inmunidad (exención) de estas entidades se sustenta sí y solo sí, su objeto no implique la realización de actos, situaciones o actividades económicas que representen capacidad contributiva, lo cual como se ha podido apreciar de suyo nunca lo será ya que la riqueza de éste encuentra el virtuoso cauce de la finalidad pública(entendida esta como el sumo conjunto de actos actividades tendientes al desarrollo pleno, total del objeto público así como la necesaria instrumentación que para ello resulta inherente e indispensable).

C.2. INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A SU CARGO.

En lo correspondiente a los Ingresos que procedan de la prestación de los servicios públicos a su cargo, ha de referirse en principio, el que al igual que lo tratado en epígrafes anteriores relativo al rubro que comprende la exención a la propiedad inmobiliaria en tratándose de bienes de dominio público de la Federación, estados y municipios, salvo los que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para propósitos distintos a los de su objeto público, se identifican por cuanto que se entienden y parten del mismo fundamento constitucional, lo anterior es así, ya que del propio texto del artículo 115 fracción IV inciso c) párrafo segundo, vincula el beneficio de excepción de forma casi concatenada por que únicamente refiere que gozarán del beneficio de exención los bienes anteriormente referidos en el caso de los incisos a) y c) de la fracción IV, aplicándoles dicho beneficio del que se ha expresado es elemento configurador del hecho imponible lo relativo a la propiedad inmobiliaria y también a la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Pese a lo anterior, es de considerar, que a diferencia de lo previsto en materia de propiedad inmobiliaria, cuya materialización en la legislación local se presenta en forma de impuestos, como quedó advertido con antelación (impuesto predial e impuesto sobre adquisición de inmuebles), en el caso de la prestación de los servicios públicos a su cargo se da con una naturaleza jurídica distinta, como lo son los derechos, considerando que estos a diferencia de los impuestos representan una contraprestación por parte del Estado (en este caso por el municipio o en su caso por

²⁴ Dino Jarach. Ob. Cit. Págs. 154 y 155.

el Distrito Federal) y el cual además deberá ser previamente pagado a la prestación²⁵, los que solo se encuentran referidos en el inciso c) de la fracción IV, al expresar ésta lo siguiente:

“Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”

Advirtiéndose así, que el legislador constitucional como ya fue tratado supra en el capítulo primero de la integración de la hacienda pública municipal, en dicha fracción solo se hace referencia a la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio, sin que éstos sean debidamente precisados en su alcance, lo que hace a la fracción III del artículo 115 en la que quedan debidamente determinados todos los servicios cuya prestación le corresponde proveer en el orden municipal y que son:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los anteriores servicios son los que a nivel de norma constitucional quedan comprendidos dentro de la exención a que se refiere el párrafo segundo del inciso c) de la Fracción IV, del artículo 115 Constitucional.²⁶

Dejando así este análisis sólo a nivel constitucional, sin embargo valga la pena que en este momento se haga referencia a las disertaciones que a este respecto han sido consideradas por la doctrina y muy en particular del distinguido autor Dino Jarach, el que también a este respecto ha considerado un planteamiento que resulta por demás interesante y que se refiere a:

²⁵ Es de recordar el contenido del art. 41 del Código Financiero del Distrito Federal que establece: “El pago de los derechos que establece este Código deberá hacerse por el contribuyente, previamente a la prestación de los servicios, salvo los casos en que expresamente se señale otra época de pago. Cuando no se compruebe que el pago de los derechos se ha efectuado previamente a la prestación del servicio y se trate de derechos que deban pagarse por anticipado, el servicio no se proporcionará. En caso de que el pago de derechos deba efectuarse con posterioridad a la prestación del servicio por tratarse de servicios continuos o porque así se establezca en este Código dejará de prestarse si no se efectúa dicho pago.

²⁶ Vid Infra A.1.2. En adelante se advertirá que a diferencia del inciso a), en el caso particular del inciso c), éste no encuentra reconocimiento en el Código Financiero del Distrito Federal. Ello ha ocasionado que la Federación acuda a través de diversos medios de defensa principalmente de legalidad a plantear el reconocimiento de exención con sustento en lo previsto por el artículo 115 fracción IV inciso c) párrafo segundo (caso del Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría de la Defensa Nacional por solo citar algunos).

“Sin embargo, este fundamento dogmático de la inmunidad fiscal de las entidades públicas vale para los impuestos. ¿Se puede aplicar también a las contribuciones y a las tasas?”.²⁷

En lo que atañe a las tasas, la contestación debe ser evidentemente negativa. La doctrina de la inmunidad se funda sobre la naturaleza del presupuesto de los impuestos, sobre su causa jurídica, la capacidad contributiva. Ahora bien, la tasa se distingue precisamente del impuesto por la causa jurídica, que no es la capacidad contributiva, sino la prestación de un servicio individualizado por el sujeto activo al sujeto pasivo. Si, como muchos creen, el fundamento de la inmunidad fuese la cualidad del sujeto pasivo de ser ente soberano, ella debería aplicarse también a la tasa. Sin embargo dada la causa jurídica de este tributo, no hay contradicción lógica ni incompatibilidad en la atribución del presupuesto de hecho a un sujeto pasivo que sea ente soberano: según el fundamento de la inmunidad que hemos sentado antes, el Estado o sus dependencias pueden ser sometidos a las tasas si el presupuesto de hecho aparece como atribuible a ellos, porque la naturaleza del presupuesto no se opone a esa atribución: Entonces, si la ley expresamente no exime al Estado de la tasa, no hay razón jurídico-dogmática que exija la exención son excepciones y no enunciación de un principio general.”²⁸

De ahí que en nuestro derecho, siendo la Constitución el ordenamiento jurídico que da reconocimiento a la “exención” (principio de inmunidad) a los derechos que como hemos visto son los reconocidos a lo largo de la fracción III del artículo 115 de la Carta fundamental.

Patente así, se ha hecho el que el legislador nacional sí lo reconozca pero sólo a nivel constitucional no siendo recogido por el legislador secundario, como si ha pasado en el caso de los impuestos a la propiedad inmobiliaria que de manera armónica queda conformada dicha exención, ya que se instrumenta en los términos ya estudiados de las exenciones y su reconocimiento en el artículo 28 constitucional que refiere “en los términos y condiciones que fijen las leyes”, pero que en adición retoma el reconocimiento expreso del artículo 115 fracción IV, inciso c) párrafo segundo.

II.-BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.

A. RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LOS BIENES DE LA FEDERACIÓN Y DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL.

El Régimen de beneficio objeto medular del estudio que me ha ocupado radica en el análisis de aquellos destinatarios del beneficio de exención a la propiedad inmobiliaria, lo que si bien hasta este momento ha sido tratado en innumerables veces desde la integración de la Hacienda Pública Municipal, como cuando se ha tratado el fundamento constitucional de la exención. Pero siempre destacando que en dichos supuestos el núcleo esencial de tales lo constituyen “los bienes de dominio público” de la Federación, Estados y Municipios, en principio y a los que acto posterior se les

²⁷ En el sistema tributario español y en el caso del argentino se refieren a las tasas y en nuestro sistema son conocidos como derechos.

²⁸ Dino Jarach. Ob. Cit. Págs. 155 y 156.

agrega siempre que no sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Sin embargo con el objeto de realizar el análisis de estos bienes en principio se referirá a los que cumplen con esa categoría. Bajo ese tamiz se dará inicio con el tratamiento de que se debe entender por bien de dominio público.

Así, la referencia específica a “bien de dominio público” se advierte en lo particular con el reconocimiento que en adelante analizaremos a la luz del artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal, el que en la fracción III²⁹ preceptúa lo siguiente:

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

Bajo esta consideración, el análisis de los bienes de dominio público de la Federación, se hace con respecto a lo que el ordenamiento jurídico correspondiente así lo establezca, siendo éste la Ley General de Bienes Nacionales, instrumento jurídico publicado el 20 de mayo de 2004, el que entrara en vigencia de acuerdo con el artículo PRIMERO transitorio al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y que por efecto del segundo transitorio, abroga la Ley General de Bienes Nacionales publicada el 8 de enero de 1982.

Dicho ordenamiento actualmente vigente, tiene por objeto establecer en el artículo 1º fracción II, lo siguiente:

“Art.1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:

II.-El régimen de dominio de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal;”

El denominado régimen de dominio público lo gozan entre otros los bienes nacionales, lo anterior es en los propios términos de lo dispuesto por el artículo 4º de dicho ordenamiento que establece:

Art. 4.- Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.

²⁹ Se destaca que solo se particulariza la fracción III, por referirse en términos generales al concepto de bien de dominio público de la federación, con independencia de lo establecido en la fracción I, también se hace referencia a los bienes de dominio público pero del Distrito Federal, cuyo sustento lo es la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

Se consideran bienes regulados por leyes específicas, entre otros, los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público: Para los efectos del penúltimo párrafo del artículo 1 de la citada Ley, se entenderá que los bienes sujetos al régimen de dominio público que establece este ordenamiento que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en el referido régimen hasta que los mismos sea desincorporados en términos de esta Ley.

Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles: Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. En todo caso, dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta Ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Sin embargo para mayor precisión ha de decirse que dichos bienes nacionales quedan debidamente precisados y reconocidos en los términos de lo dispuesto por el artículo 3 que preceptúa:

Art. 3.-Son bienes nacionales:

I.-Los señalados en los artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42 fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.-Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley,³⁰

³⁰ Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en las industria; los yacimientos de prietas preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

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

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

Artículo.- 42 El territorio nacional comprende:

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

Artículo 132.- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquirieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

Artículo 7.- Son bienes de uso común:

I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional,

II.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

III.- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V.- La zona federal marítimo terrestre;

VI.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

VII.- Los diques, muelles escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

VIII.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

IX.- Las riberas y zonas federales de las corrientes;

X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o ribera en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Los caminos, carretas, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

- III.-Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;
- IV.-Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
- V.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- VI.-Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Ahora bien, referidos así los bienes nacionales de los que en adición diremos que se encuentran comprendidos dentro de los bienes de dominio de la federación, de los que sabemos ahora se conforman de los que de forma particular se refiere el artículo 3^{o31} de la ley en estudio, advertiremos que éstos, entre otros son los que se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la federación, mismos que en forma por demás específica y particular se encuentran previstos de forma enunciativa en el artículo 6º de la ley en comento que establece lo siguiente:

Art.6.- Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

- I.-Los bienes señalados en los artículos 27 , párrafos cuarto, quinto y octavo; 42 fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II.-Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;
- III.-Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;
- IV.-El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V.-Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI.-Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley;
- VII.-Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- VIII.-Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o declaratoria correspondiente;
- IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

XII.- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;
XIII.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visite, y

XIV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

³¹ Destacando aquí que para efectos de este trabajo de investigación nuestra referencia sólo se dirige a los bienes señalados en las fracciones I, II y respecto de las fracciones III, IV y V sólo los bienes inmuebles.

- X.-Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;
- XI.-Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;
- XII.-Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquide en la proporción que corresponda a la Federación;
- XIII.-Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XIV.-Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;
- XV.-Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- XVI.-Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;
- XVII.-Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación;
- XVIII.-Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituible como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, sí como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;
- XIX.-Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;
- XX.-Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y
- XXI.-Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

Por lo que corresponde a la remisión hecha en la fracción II, del artículo anteriormente transcrito, destaca que ésta menciona a los del artículo 7º, precepto que se vinculará a las fracciones XI, XII y XIII, en virtud de ser ellas las que resultan de aplicación al Distrito Federal, en razón de que como en aquél sólo se refieren a las fracciones que sí

se actualizan en el caso particular de la Sede de los Poderes de la Unión y que son las siguientes:

“Artículo 7.-Son bienes de uso común:

XI.-Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia:

XII.-Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

XIII.-Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y”

Respecto de las restantes fracciones ha de destacarse de dicho artículo 6° la V, VI, VII, VIII, X, XI y XII, de las que en principio se advertirá que se refieren todas ellas a la propiedad inmobiliaria federal, reconociendo que son propiamente en su caso, los destinatarios de dicho beneficio previsto en el artículo 115 fracción IV inciso c) segundo párrafo.

Ahora bien, dichos bienes de dominio público de la Federación que han sido destacados gozarán de lo previsto en el artículo 9° de la Ley en cita, siendo que ellos estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley, excepto aquellos inmuebles que la Federación haya adquirido con posterioridad al 1° de mayo de 1917 y que se ubiquen en el territorio de algún Estado, en cuyo caso se requerirá el consentimiento de la Legislatura local respectiva. Advirtiéndose además que el instrumento jurídico que haga viable (decreto o acuerdo) la adquisición, afectación o destino de un inmueble para un servicio público o para el uso común, deberá comunicarlo a la legislatura local correspondiente, surtiendo los efectos de notificación a la propia legislatura local, la publicación que del mismo se haga en el Diario Oficial de la Federación a partir de la fecha de la misma publicación.

Así mismo se establece en su artículo 13, el que los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional o alguna otra por parte de terceros.

Destacadas así las características más importantes que le son atribuibles a los bienes de dominio público de la Federación, habrá en adición a lo anterior que expresar que para efectos del presente trabajo de investigación es la que resulta una de las más importantes y que será destacada por cuanto su contenido y que es la establecida en el artículo 14 que a la letra expresa:

Art. 14.-Las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

De lo anterior queda por demás evidenciado, el que si bien hasta este momento se ha estudiado el beneficio de que gozan los bienes de dominio público de la Federación con la excepción a que se refiere el artículo 115 fracción IV inciso c) párrafo segundo, de la que ahora agregaremos, la propia ley de la materia como lo es la Ley General de Bienes Nacionales establece que precisamente cuando las entidades³² o particulares utilicen bajo cualquier título inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, categóricamente afirma estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de donde ahora queda debidamente evidenciado que si bien en el orden supremo se establece el reconocimiento del beneficio de exención, el mismo se encuentra minado en tanto que los mismos sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para propósitos distintos a los de su objeto público, que apreciado concatenadamente con lo previsto en el artículo anteriormente citado, hace reconocer que dicha disposición rige de suyo a dichos bienes, previéndose en sentido positivo la obligación de pago de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria en los casos en los que tanto entidades como particulares utilicen bienes sujetos al dominio público de la federación para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

A este respecto es momento de comentar que, en adición a lo anterior la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada el pasado 30 de marzo de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, al respecto establece en su artículo 47, lo siguiente:

Art. 47.-Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, **deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes**, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

Las adecuaciones presupuestarias que, en su caso, sean necesarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior, no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Las dependencias y entidades que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y planes de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá

³² Entiéndase para estos efectos lo que por entidades debe considerarse en términos de lo previsto por el artículo 2º fracción III, de la Ley General de Bienes Nacionales que establece: las entidades paraestatales que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, en caso de ser necesario, establecerán una propuesta de cumplimiento de obligaciones, observando en lo conducente lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero de este artículo.

Así, se tiene que la disposición que rige la materia del gasto, considera la previsión correspondiente para el pago de los ejecutores de gasto³³, dentro de los que advertimos, se encuentran previstos entre otras, inclusive a las dependencias y a las entidades, estando comprendidas dentro de las primeras las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, incluidos los desconcentrados y demás, siendo que en el caso de las segundas se tienen a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean consideradas paraestatales.

Dicha materia de gasto comprende lo establecido en el artículo 4º del ordenamiento llamado Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que prevé lo siguiente:

Art. 4.-El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. Los entes autónomos;
- IV. Los tribunales administrativos;
- V. La Procuraduría General de la República;
- VI. La Presidencia de la República;
- VII. Las dependencias, y
- VIII. Las entidades.

³³ Los ejecutores de gasto son los considerados en los términos de la fracción III del artículo 2º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el que se considera como tal a los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de esta ley con cargo al Presupuesto de Egresos; entendiéndose a su vez por dependencias y entidades lo que al respecto consideran las fracciones VIII y XVI respectivamente del artículo y ley en cita, las que preceptúan lo siguiente: por dependencias: las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, incluyendo a sus órganos administrativos, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4 de esta Ley; y por entidades: los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomiso públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales.

De las anteriores disposiciones se puede válidamente afirmar que si bien en el ordenamiento Ley General de Bienes Nacionales, queda debidamente reconocido que en el caso de excepción a la exención, existen las disposiciones presupuestarias de previsión y provisión de gasto correspondiente³⁴, lo que para ser afrontado se prevé en el artículo 47 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, considerando que los ejecutores de gasto (entiéndase entre otras dependencias y entidades -incluidas en estas los organismos descentralizados-) deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes (dentro de ellas las relativas a propiedad inmobiliaria) cuando se encuentren en el caso de la excepción a la exención.

Bajo este tamiz, comentario aparte merecerá, cuando el caso a análisis lo constituya precisamente un bien sujeto al régimen de dominio público de la Federación en términos de la fracción XI del artículo 6º, de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que en éste, se tendrá como presupuesto esencial, el que el bien sea de los que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados, teniéndose presente en este caso, que en términos de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las características que los distinguen, lo son entre otras, el que estos tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, así en tratándose de estos, entraríamos al campo específico y particular de los bienes de dominio público de los descentralizados que para gozar del beneficio tienen que destinar el inmueble al objeto público no pudiendo en ningún caso utilizarlos en fines administrativos, lo que hace de inicio nugatorio ese beneficio.

El que de forma indiscriminada para gozar del beneficio, no se tenga que destinar el inmueble a fines administrativos, es la parte de más relevancia por cuanto que en la integración de la documentación con la que se acredite la titularidad de dicho bien (emitido por el INDABIN)³⁵ sea en donde consten los usos del bien objeto de análisis, en los que se establecen dos referencias, la primera que indica el uso genérico del inmueble y una segunda que señale su uso específico, siendo que en dicha cédula de inventario se establezca en correspondencia a la primera que el uso genérico, lo es el de Administración y para el segundo que su uso específico lo es oficinas administrativas, lo que en tales circunstancias haría advertir que no se pudiera considerar a dicho bien como destinatario del beneficio dominical.³⁶

El que en cédula de inventario aparezca de forma simple que un bien de un descentralizado tiene uso específico de "Oficinas Administrativas", puede responder a que efectivamente se advierta que son precisamente eso, sin embargo puede suceder que aún llevándose a cabo en ellas el objeto público del descentralizado, y muy a pesar de ello, se aprecie que son clasificadas en dichos términos. En este último caso se advertirá que suele suceder que al momento de realizar el dictamen para el llenado

³⁴ Recordando en este sentido lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

³⁵ Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

³⁶ Máxime teniendo en consideración que para efectos de la exención se debe realizar su análisis considerando el principio de aplicación estricta de Ley que rige al respecto y que se estudiará infra en el punto A.2.2.3.

de la cédula se aprecie que con independencia de que en dicho inmueble se lleve a cabo el objeto público y éste se realice en oficinas administrativas solo se requiriese advirtiendo indiscriminadamente que son oficinas administrativas, sin apreciar la gravedad de ello, en atención a que con esto queda vedada la posibilidad de la obtención del beneficio al que legítimamente se tiene el derecho.

En este sentido es de considerar, que en todos los casos si bien a simple vista se pudiera presentar dicha problemática, como que solo se da en razón al llenado de la cédula de inventario, sin embargo ésta se da por virtud de la excepción hecha por el legislador en razón de que tanto a nivel constitucional como en las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales y en el ordenamiento Tributario Local (D.F.) ya estudiadas, se establece que gozaran del beneficio de exención los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto, ya que en sí el fin administrativo es el que deja fuera del beneficio dominical al bien de dominio público (caso del bien de un organismo descentralizado) por cuanto que en el descentralizado que se piense, para poder llevar a cabo su objeto público requiere de un aparato administrativo necesario e indispensable que le permita operar y cumplir con el objeto público, pensemos en un descentralizado que tenga como objeto público, la prestación de los servicios de seguridad social a cargo del Estado, en este caso solo sería dable que el beneficio a estudio recayera en los inmuebles que se destinan exclusivamente a la prestación de la seguridad social (servicios médicos –todo lo que comprende primero, segundo y tercer nivel- servicio de guarderías etc), no así a los destinados a fines administrativos, sin embargo la realización del objeto público del descentralizado la lleva a cabo por la función administrativa directamente relacionada caso particular si su objeto como se ha referido es la prestación de la seguridad social, forzoso requiere del aparato administrativo que registre el número de trabajadores que para un periodo determinado laboraron, los que gozaban de alguna incapacidad, el cálculo de las prestaciones a que tenían derecho, los decesos, la recepción de declaraciones y pagos correspondientes de los enteros y a su vez la asignación de personal que prestará sus servicios de atención médica, su asignación, la asistencia de dicho personal, sus descuentos, la compra de los medicamentos que otorga, su almacenamiento, distribución, custodia y provisión a los derechohabientes y todo aquello que le permita cumplir con el objeto público lo que se lleva a cabo en las oficinas administrativas.

El que no se considere como destinatario del beneficio a un bien de dominio público de un descentralizado, en atención a las consideraciones expresadas, haría advertir que el problema se presenta con dos aristas, la primera desde una perspectiva en la que de calificar de nugatorio el reconocimiento de dicho beneficio podría presentarse como en pro de la suficiencia económica de la Hacienda Pública municipal por cuanto que el efecto que ello ocasionaría, sería que la misma contara con mayores recursos (por los ingresos que ello representaría) y la segunda un aspecto totalmente antagónico, en razón a que de pretender que se considerara de forma amplia, haría transgredir un principio fundamental en materia tributaria como lo es el de aplicación estricta, lo que sería jurídicamente imposible.

En este contexto recordemos lo expresado por el distinguido autor Dino Jarach al respecto “La inmunidad fiscal del Estado y de las entidades públicas y de las dependencias, con o sin personería jurídica propia, constituye un dogma jurídico

tributario en relación a la misma naturaleza del hecho imponible, que por su causa, no es sin contradicción lógica, atribuible a esa clase de sujetos. Sólo se puede admitir excepcionalmente la imposición de ellos, cuando resulte evidente la voluntad legislativa de equiparar completamente una empresa pública a las empresas privadas, sometiéndola al mismo régimen jurídico y económico. En este sentido y con esta reserva se puede aceptar la afirmación dominante en la doctrina y a la jurisprudencia europea y norteamericana, que admiten la imposición de las empresas industriales o comerciales del Estado.

Se aclara así el problema de técnica legislativa que hemos indicado antes. En los sistemas impositivos de los diferentes países encontramos a menudo normas que exigen al Estado o a otras entidades públicas o a sus dependencias de impuestos pretendidos por sujetos activos diferentes. Estas normas de exención tributaria no representan excepciones a la imposición general de todos los sujetos, públicos o privados, a los cuales se atribuye el hecho imponible, sino a la enunciación de un principio general de inmunidad, que puede ser aplicado también en casos en que la ley omita enunciarlo, y cuyo fundamento está en la contradicción lógica de la atribución del hecho imponible al Estado o a las otras entidades públicas.³⁷

Al respecto de este tema es necesario tener presente algunos casos que en derecho comparado se han presentado y que vinculan la aplicación de los beneficios de exención en el caso muy particular de las entidades.

En estos fallos destacaremos, los que se han presentado en el caso del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (IBI) y cuyo análisis fue realizado considerando el elemento de carácter objetivo.

“Desde el punto de vista objetivo la exención afecta a los bienes que estén directamente afectos a la defensa nacional, seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios.

Este criterio es susceptible de una interpretación amplia y otra restrictiva y literal. Para algunos autores, aunque es cierto que la exigencia de afectación “directa” supone una clara restricción, también debe extenderse a los edificios destinados a actividades burocráticas o directivas, pues en caso contrario se parcelaría la unidad de la función o servicio en áreas que aunque de diversa índole, resultan imprescindibles, todas ellas para desempeñarlas.

El aspecto más difícil y polémico de este art. 64 a) de la LRHL³⁸ es el de descifrar la expresión “directamente afectos” a las actividades y servicios enumerados en el mismo, habiendo afirmado a este respecto RUBIO DE URQUÍA Y ARNAS SURÍA (Ley Reguladora de las Haciendas Locales I, Publicaciones Abella, Madrid 1996), que debe entenderse que la exención solo alcanza a aquellos bienes en los que de forma efectiva se lleven a cabo actividades y servicios, idea también sustentada por MARTÍNEZ GARCÍA- MONCÓ (El impuesto sobre Bienes Inmuebles y los valores catastrales, Lex Nova 2ª edición, Valladolid 1995), quien añade que quedan fuera del ámbito de la exención aquellos bienes en que se desenvuelvan otras actividades que, aunque necesarias para el ejercicio de aquellas, no están, sin embargo, directamente relacionados con los mismos, tales como servicios directivos, servicios complementarios, etc.

³⁷ Dino Jarach. Ob.Cit. pág.155.

³⁸ Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El criterio jurisprudencial se decanta respecto a la expresión “directamente afectos, por interpretarlo desde una perspectiva literal y restrictiva, de conformidad con lo dispuesto en el art. 23.3 de la Ley General Tributaria, a cuyo tenor, no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito de las exenciones o bonificaciones. También deben ser interpretadas restrictivamente porque constituyen excepciones al principio de generalidad tributaria.

Las Sentencias a continuación señaladas, además de mencionadas en el epígrafe correspondiente a la interpretación de los beneficios fiscales, confirman generalmente la procedencia del criterio restrictivo en la aplicación de las exenciones, aunque hayan sido objeto de crítica esta restricción legal, por existir otras actividades y servicios públicos tan importantes como los enumerados, que no han sido, sin embargo merecedoras de este trato de favor.

No obstante y como después veremos, los pareceres jurisdiccionales general, indudablemente, un estado de incertidumbre y de inseguridad jurídica, por lo que urge que legalmente se clarifiquen los controvertidos supuestos, para que así estas situaciones no generen más discrepancias en el futuro.

De esta forma, podemos comprobar que en el ámbito de la defensa nacional, en sentido estricto estarían exentos los edificios destinados a albergar Centros Directivos (edificio del Ministerio de Defensa) viviendas militares etc.

La segunda cuestión que abordaba el anteriormente citado informe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría de Estado de Hacienda de 30-6-92, en relación con el recurso interpuesto por la Empresa Nacional de Santa Bárbara de Industrias militares S.A. es muy ilustrativo en cuanto a la graduación de la afectación de los bienes a efectos de la exención en el IBI, y se pronuncia de la siguiente forma:

Del art. 64.a de la LRHL se infiere que están sujetos al pago del IBI los bienes patrimoniales del Estado e incluso los bienes de derecho público del Estado distintos de los descritos en el art. 64 a LRHL.

Con independencia de la naturaleza patrimonial o dominical de los terrenos en cuestión, el legislador distingue entre bienes afectos directamente a la defensa nacional y por tanto gozan de en el IBI, y a sensu contrario, bienes no afectos directamente a la defensa nacional, que están sujetos al pago del tributo.

Desde esta perspectiva es obvio que los terrenos en cuestión, aún considerándolos “afectos” a la defensa nacional no lo están de forma directa, característica exigida para el disfrute del beneficio tributario previsto en el art. 64 a de la LRHL pues el Estado no los destina de forma “plena y exclusiva” a la defensa del país (como ocurre con los cuarteles, campo de tiro, etc). Sino que dedica a los mismos a usos industriales que sólo indirectamente contribuyen a tan importante función.

En consecuencia no pueden incluirse en el ámbito de aplicación de la exención prevista el art. 64 a de la LRHL, cuyo alcance ha de interpretarse de una manera absolutamente rigurosa o restrictiva, por tratarse de una norma que excepciona el principio de generalidad tributaria, según ordena reiterada y doctrina de nuestro Tribunal Supremo, entre otras, sentencia de 27 de diciembre de 1972 o 23 de enero de 1973, por lo que deben tributar por el IBI.

En cuanto al pabellón destinado a la residencia del Excmo. Gobernador Civil, estructurado como edificio independiente, y viviendas del Secretario General, Portero mayor y conductor, ubicados en el edificio principal, aún cuando prima facie pueda sostenerse la desconexión de estas dependencias y edificios de afectación directa a ala seguridad ciudadana establecido en el art. 64 LRH, un análisis más profundo, nos lleva a la conclusión contraria.

En primer término señala que la ocupación de las viviendas referidas en el Gobierno Civil se halla directamente vinculada al cargo que ostentan sus moradores por razón del cual y dada la trascendencia de las funciones encomendadas al Gobierno Civil cuales son –por lo que nos interesa al caso que nos ocupa la protección civil y la seguridad ciudadana, se exige una presencia más constante e inmediata de los más directos responsables (Gobernador y Secretario General) y colaboradores materiales (conductor y portero), en orden a la puesta en funcionamiento de los mecanismos que movilizan a las Fuerzas de Orden Público no sólo ante situaciones extraordinarias de emergencia o urgencia por razón de catástrofes, estados excepcionales etc...

Concluye la Sentencia declarando que concurre el requisito de afectación directa y por consiguiente la exención el IBI por aplicación del art. 64 a.

En la STSJ de Castilla y León, Burgos, de 16 de octubre de 1996 JT Ar. 1774, se declaró que gozaban de exención en el IBI los edificios destinados no sólo a residencia del Gobernador Civil, sino igualmente los destinados a viviendas del Secretario General, Portero mayor y conductor de aquél.

La conclusión a la que se llega en virtud de lo hasta ahora expuesto, es que los edificios donde se alojan los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles no están afectos íntegramente a la seguridad ciudadana, a pesar de la competencia de aquellas autoridades en dicha materia y de si pueden presentar la referida afectación a algunas dependencias de los edificios en cuestión. Siendo esto así, no parece procedente aplicar la exención prevista en el art. 64 a de la LRHL a la totalidad de dichos edificios, dada la interpretación restrictiva del ámbito de las exenciones fiscales que ordena el art. 24 de la Ley General Tributaria, cuando dispone que “no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible o el de las exenciones o bonificaciones”.

Afirmando lo anterior, parece perfectamente compatible con el espíritu de la LRHL, y con el criterio restrictivo en la aplicación de la exención, reconocer en la tributación de los edificios objeto de estudio un régimen de sujeción al IBI para todas las superficies que no se destinen a alojar servicios directamente relacionados con la seguridad ciudadana, y un régimen de exención para las que sí se encuentran afectas a aquélla. Ello exigirá discriminar, a la hora de solicitar la exención al Ayuntamiento correspondiente, que parte de los inmuebles se encuentra afecta a la seguridad ciudadana –acompañando una certificación en que se concrete la superficie de dicha parte-, y cual se dedica a servicios ajenos a esta función.

En el ámbito de los servicios educativos, solo estarían exentos aquellos edificios en los que efectivamente se presten de forma directa los mismos, tales como institutos de enseñanza media. Para gozar de la exención el bien debe estar correctamente catastrado; así por ejemplo en el caso de la obra nueva de un instituto no haya sido dada de alta, no cabe interponer recurso de reposición contra la liquidación de IBI correspondiente al solar alegando el destino educativo, puesto que este destino sólo puede predicarse de la edificación.³⁹

De los diferentes fallos antes transcritos destaca el que existen diversos criterios a situaciones que se plantean con un solo tamiz, y que sin embargo los mismos son motivo de opinión y criterio de los juzgadores, lo que pone de manifiesto que no existe un criterio unánime, y que de acuerdo a la interpretación en la que tanto en el derecho nacional⁴⁰ como en el español se acogen los juzgadores a la interpretación restrictiva del ámbito de las exenciones fiscales ordenado por el art. 24 de la ley General

³⁹ QUIRÓS ROLDÁN Antonio. VÍLCHEZ PARDO Juan de D. “Los beneficios fiscales en el impuesto sobre bienes inmuebles”. Editorial Comares. Granada 1998. Págs. 35 a la 50.

⁴⁰ Aplicación estricta de la ley.

Tributaria, que dispone que “no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible o el de las exenciones o bonificaciones”, presentándose en adición el que las normas que reconocen a la exención se presentan para su aplicación como lo que el maestro Eduardo García de Enterría refiere como concepto jurídico indeterminado, del que expresa “Por ello el proceso de constatación de si un concepto jurídico indeterminado se cumple o no se cumple, no puede ser nunca un proceso volitivo de discrecionalidad o de libertad, sino un proceso de juicio o estimación, que ha de atenerse, necesariamente, por una parte a las circunstancias reales que han de calificarse; por otra, al sentido jurídico preciso que la ley ha asignado, con la intención de que la solución posible sea sólo una, al concepto jurídico indeterminado que su precepto emplea.”⁴¹

III.-DE LA EXENCIÓN EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

Previo a ocuparme de la exención y su reconocimiento en el ordenamiento tributario local es preciso referir una disposición a la que se le puede atribuir la calidad de norma rectora de dicha figura y que se relaciona directamente con principios supremos y torales de la materia tributaria, como lo es la aplicación estricta de la norma⁴² en tratándose de aquellas disposiciones que como refiere el legislador *-señalen excepciones a las mismas-* las que solo por referirme de forma anticipada a ellas, advertiré que son fundamentales tan solo por considerar que no permiten “...reconocer a ella más alcances que los que se desprendan del sentido literal o gramatical de los vocablos con que se halla redactada. ...La aplicación estricta parte de la convicción de no existir más voluntad del legislador⁴³ que la plasmada en el texto de la ley por ende no se admite la existencia de una supuesta voluntad del legislador al margen de la norma que autorice a modificar sus alcances. Lo dicho a través de los vocablos de la ley es la única voluntad del legislador.”⁴⁴

Así el principio de aplicación estricta, constituye elemento rector que hará advertir el reconocimiento que el legislador local realiza de lo previsto por la Constitución en el artículo 115 fracción IV inciso c) párrafo segundo y aquellos otros casos que de igual manera fueron reconocidos con fundamento en lo dispuesto por el artículo 133 del ordenamiento Supremo. Por lo que tomando en consideración esto es que se procederá al estudio de la exención en el Código Financiero.

A. SU RECONOCIMIENTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “La lucha contra las inmunidades del poder”. Tercera Edición. Editorial Thomson Civitas. Madrid España 2004. Pág. 41 y 42.

⁴² Vid Infra. A.2.2.3.Principio de aplicación estricta de ley.

⁴³ En el IBI (español) “Las normas tributarias referentes a los beneficios fiscales en el IBI al igual que las demás normas, se interpretarán con arreglo a la Teoría General de las normas, no cabe realizar una interpretación de las normas tributarias restrictiva, ni tampoco extensiva sino que habrá de ser meramente aclarativa de la voluntad del legislador. QUIRÓS ROLDÁN Antonio y VILCHEZ PARDO, Juan D. Ob. Cit. Pág. 17.

⁴⁴ JIMÉNEZ GONZÁLEZ. Antonio. “Lecciones de Derecho Tributario”.Edición 9ª. Editorial Thomson. Pág. 169.

En principio ha de considerarse, que en el instrumento jurídico Código Financiero del Distrito Federal el legislador local determinó en ejercicio pleno de su potestad tributaria establecer en el Capítulo I del Título Segundo del Libro Primero *Disposiciones Generales De los Elementos Generales de las Contribuciones* previsión específica en la que de forma por demás precisa y particular éste determinó en principio que diversos sujetos pasivos -Federación, Distrito Federal, estados, municipios, entidades paraestatales, prestadores de servicios públicos concesionados de carácter federal o local y de forma extensiva cualquier persona o institución oficial o privada- estarán obligados al pago de las contribuciones que dicho ordenamiento prevé muy a pesar de que diversas disposiciones llámese leyes o decretos establezcan regímenes de no sujeción o de exención.

En un segundo término también dentro de las disposiciones de carácter general considera el reconocimiento que el legislador constitucional ha debidamente previsto en el caso de la conformación de la Hacienda Pública Municipal, el cual ha sido estudiado ampliamente y del que destaca de forma muy particular el que se precise que aun y cuando existan personas que de acuerdo con las disposiciones fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones sí tendrán las obligaciones de carácter formal que prevé el Código, que en concatenación que se realice con la disposición particular referida al impuesto en estudio como lo es el predial, se advierte que se tendrán las obligaciones consistentes en:

- a) Determinar y declarar el valor catastral de los inmuebles (que gozan del beneficio), y
- b) Solicitar el beneficio de declaratoria de exención del impuesto de forma anual, acreditando con documentación actualizada que el inmueble sigue ubicándose en alguno de los supuestos de exención que forma específica establece el artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal.

Lo que hace advertir que el legislador local, ha decidido en principio reconocer el beneficio establecido en la Constitución General de la República, la que en un análisis puro haría reconocer que en términos de nuestro ordenamiento fundamental no requerirá en principio más de lo establecido en el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV, del artículo 115 Constitucional, considerándolo así un beneficio “ope legis”⁴⁵, sin embargo como se ha podido apreciar en términos de lo previsto por el

⁴⁵ A este respecto es importante tener presente que en el caso de otras legislaciones se ha considerado como en el caso del impuesto sobre bienes inmuebles (español) que el “...carácter rogado de los beneficios fiscales debían ser solicitados expresamente para cada caso particular por el interesado según la Instrucción-Orden de 29-8-1920, el Decreto de 7-12-45 y la Orden de 31 de mayo de 1965, disposiciones que pese a su antigüedad, han sido declaradas vigentes por STS 6-5-83 y 13 -11-83 entre otras. En consecuencia las exenciones y bonificaciones no se aplicaban “ope legis” sino a instancia de parte, es decir, mediante solicitud del sujeto pasivo; en este sentido se pronuncian la Resolución del TEAC de 14-2-1980 y STS 6-583 y 5-3-84 entre otras. A pesar de ser imprescindible a petición expresa, según la STS de 13 -11-1987, la misma puede realizarse no solo mediante la correspondiente instancia, sino también por medio del Recurso de Reposición contra la liquidación que no contemple el beneficio fiscal. Añade la Sentencia, que la no solicitud en plazo de una exención o bonificación no obsta a su aplicación, , ya que la observancia de requisitos formales para la aplicación de los beneficios fiscales que nos ocupan, no supone su pérdida pues, en caso contrario, se conculcaría el principio de tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 de la Constitución y contra el principio espiritualista inspirador de la Jurisdicción Contencioso Administrativo de 1956.

ordenamiento tributario local el reconocimiento no se da en esos términos, ya que como se ha destacado el legislador del Distrito Federal establece que dicho beneficio fiscal se hará a petición del sujeto pasivo (vía de acción) y no se considero que pudiera ser en vía de excepción.⁴⁶ Sin embargo muy a pesar de que ello no se encuentre previsto en el propio ordenamiento se puede interpretar que en el caso de que la autoridad fiscal requiriera el cumplimiento de obligación sustantiva respecto de bienes que estando en los supuestos previstos como exentos en términos de las disposiciones generales y específicas del Código Financiero del Distrito Federal, hagan valer su reconocimiento a través del medio de defensa del que válidamente se puede hacer uso como lo sería el recurso de revocación, el juicio contencioso administrativo e inclusive algún medio extraordinario juicio de amparo.

Esta forma a la que me he referido en epígrafe anterior ha sido comúnmente utilizada para hacer valer el reconocimiento a ese beneficio fiscal por organismos descentralizados cuya aplicación del beneficio del que gozan lo realizan con reconocimiento de lo previsto en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV, del artículo 115 constitucional, dejando de reconocer lo previsto por el legislador local en el sentido de que se deberá solicitar una declaratoria de exención de forma anual y acreditando con pruebas correspondientes encontrarse en el supuesto de beneficio.

En adición a las anteriores consideraciones es preciso expresar que además de dar cumplimiento a lo dispuesto por el ya referido precepto constitucional, por tratarse del Distrito Federal, debe ser acorde con lo previsto por el 122 de la Carta Magna, siendo de aplicación a lo ya referido las siguientes jurisprudencias:

No. Registro: 200.033
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IV, Octubre de 1996
Tesis: P./J. 62/96
Página: 100

PREDIAL. LAS EXENCIONES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 155 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL NO

El carácter rogado de los beneficios fiscales en CTU se basaba por una parte en la naturaleza periódica de estos tributos y por otra en la relación con su soporte catastral. Es decir, dichos beneficios no se aplicaban de oficio u "ope legis", sino a instancia de parte, con aportación de las pruebas pertinentes y mediante un acto declarativo de reconocimiento, dictado previa comprobación administrativa." QUIROS ROLDAN y VILCHEZ PARDO. Ob. Cit. Págs. 12,13 y 14.

⁴⁶ La excepción si se encuentra prevista en disposiciones de carácter local como lo es el caso del Código Municipal del Estado de Chihuahua, en el que se prevé que el beneficio de exención se hará valer una vez que la autoridad fiscal realice requerimiento de obligación en el caso de ser sujeto del beneficio de exención, en términos de lo dispuesto por el artículo 150 de dicho ordenamiento que establece lo siguiente: "Están exentos del pago del Impuesto Predial, los bienes del dominio público de la Federación, Estado y municipios. A requerimiento de la autoridad, el contribuyente deberá acreditar dicha condición, en los términos de la legislación aplicable."

CONTRAVIENEN LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL. De la interpretación del artículo 122 fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que en las leyes que establezcan contribuciones en el Distrito Federal sobre las materias de su competencia no se podrán considerar a personas como sujetos de contribuciones ni se establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas, se deriva que en él no se establece prohibición absoluta al otorgamiento legal de exenciones, pues en realidad, su objetivo es prohibir que, vulnerando el principio de igualdad, se establezcan exenciones a personas jurídicas individuales o colectivas en forma específica o concreta, por lo que, al atender el legislador a situaciones objetivas, y disponer en el artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal, que no se pagará el impuesto predial por determinados inmuebles, se respeta el referido precepto constitucional.”

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

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

Amparo en revisión 1985/95. Inmobiliaria Bancano, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Amparo en revisión 128/96. Parque Santa Fe, S.A. de C.V. 6 de junio de 1996. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

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

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 62/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.

JURISPRUDENCIA 82/2006

EXENCIONES O SUBSIDIOS A FAVOR DE CONTRIBUYENTES, RESPECTO DE GRAVÁMENES RELATIVOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PUEDE ESTABLECERLOS.

Si bien es verdad que el párrafo último del inciso b) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso C) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, también lo es que este último, en su segundo párrafo, en cuanto señala que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de gravámenes relativos a la propiedad inmobiliaria, no deben interpretarse en el sentido de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de potestad para establecer dichas exenciones o subsidios, ya que el primero de los preceptos mencionados hace la salvedad de que “en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno”. En efecto, en materia tributaria, en el Distrito Federal existe un solo sujeto activo tributario, mientras que en las entidades federativas concurren dos sujetos activos, esto es, por un lado, la hacienda pública estatal y, por el otro la hacienda pública municipal. Ahora bien, tomando en consideración que conforme al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el sujeto activo del impuesto predial es el municipio, nivel de gobierno que en el Distrito Federal no existe, es de concluir que la razón por la que se estableció en el artículo 115 constitucional la limitación a la potestad tributaria en las entidades federativas fue para proteger a la hacienda pública municipal, pero ésta no puede ser extensiva a la Asamblea Legislativa, en virtud de que las exenciones o subsidios que llegue a otorgar no causan perjuicio a otros sujetos activos, pues quien administra el impuesto a la propiedad inmobiliaria es la hacienda pública del Distrito Federal, quien sí puede otorgar ese tipo de beneficios respecto de gravámenes propio.

Contradicción de tesis 81/2006- SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del primer Circuito. 19 de mayo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

LICENCIADO MARIO ALBERTO ESPARZA ORTIZ, SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que el rubro y texto de la anterior jurisprudencia fueron aprobados por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de mayo de dos mil

seis. En la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil seis. Doy fe.

A.1. DISPOSICIONES GENERALES.

Es oportuno ahora de referirse a las disposiciones que dentro del Código Financiero del Distrito Federal sirven de marco normativo al tema de exención, que como veremos en adelante lo son los artículos 36, 47 y 48, el primero que ya ha sido abordado de forma paralela con antelación en tanto que de él se refirió constituye el precepto en el que se contiene un principio fundamental, como lo es el de aplicación estricta (que en obvio de repeticiones) solo se referirá en este momento es de aplicación a las normas que señalan excepciones a las mismas como lo son las exenciones; y en lo correspondientes a los otros dos preceptos referidos, se dejará sentado, el que ellos constituyen dentro de las disposiciones llamadas "*De los elementos generales de las contribuciones*", la forma en que el legislador local da reconocimiento a lo dispuesto por la Constitución en el ya estudiado art. 115 fracción IV inciso c) párrafo segundo, que serán abordados de forma particular en los siguientes subtemas.

A.1.1. OBLIGACIÓN DE CUBRIR CONTRIBUCIONES ESTABLECIDAS EN EL CODIGO FINANCIERO.

Es motivo de análisis el artículo 47 del Código Financiero del Distrito Federal el que ubicado en dicho ordenamiento en el Título correspondiente a los *Elementos Generales de las Contribuciones* prevé lo siguiente:

Art. 47.- La Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, las entidades paraestatales, los prestadores de servicios públicos concesionados de carácter federal o local y, en 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 establezca este Código, con las excepciones que en el mismo se señalan.

Dicho precepto en concatenación con lo dispuesto por el artículo 36⁴⁷ de dicho ordenamiento tributario local, hace advertir una limitante en la que únicamente el texto vigente del Código Financiero del Distrito Federal reconoce el que éste, la Federación, los estados, municipios, incluidas las entidades paraestatales, los prestadores de servicios públicos concesionados de carácter federal o local referencia extensiva a cualquier persona o institución oficial o privada son a las que categóricamente se les reconoce están obligados al pago de las contribuciones que establezca el ordenamiento de referencia, con independencia de que de conformidad con llámese leyes o decretos no estén obligados a pagarlas o que estén exentos de ellas, excepción hecha de las que expresamente reconozca este Código.

⁴⁷ En dicho artículo se establece el principio de aplicación estricta de ley en tratándose de disposiciones que establezcan cargas a los particulares (sujeto, objeto, base, tasa o tarifa) así como las que señalen excepciones a las mismas como las que fijan las infracciones y sanciones. Vid Infra. A.2.2.3.

Queda así debidamente plasmado en Ley el pleno ejercicio (no limitado por diverso ordenamiento jurídico) de la potestad tributaria de que goza el órgano legislativo del Distrito Federal, por lo que en adelante serán abordados los casos en los que el legislador local decidió establecer beneficios a título de excepción y que constituyen exenciones a la propiedad inmobiliaria que se prevén en el artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal.

A.1.2. RECONOCIMIENTO DE LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

El reconocimiento que el legislador local realiza al beneficio que ya ha sido ampliamente estudiado y que ha dispuesto el legislador constitucional en el art. 115 fracción IV inciso c) párrafo segundo se proyecta en reconocimiento a dicha disposición en el artículo 48 del Código Financiero del Distrito Federal, en el que de nueva cuenta desde los *Elementos generales de las contribuciones*, se prevé en los siguientes términos:

Art. 48.-Tratándose de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, a que se refiere el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, la Federación y los organismos descentralizados, sólo quedan relevados de su pago cuando los bienes de que se trate se encuentren sujetos al régimen de dominio público de la Federación, conforme a las disposiciones de las leyes respectivas, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Las personas que de acuerdo con las disposiciones fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones únicamente tendrán las obligaciones de carácter formal que establezca este Código.

Este artículo se entiende, proviene de un respeto irrestricto a lo dispuesto en el artículo 115 fracción IV inciso c) segundo párrafo constitucional así vinculado al inciso a) por cuanto propiedad inmobiliaria y el cual se reproduce casi en identidad en la fracción III del artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal cuando se refiere a los sujetos al régimen de dominio público de la Federación en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, ya analizada ampliamente supra; sin embargo este reconocimiento establece la precisión realizada en el artículo 14 de este último ordenamiento, en atención a que aquella también refiere el que las entidades o los particulares que bajo cualquier título utilicen inmuebles sujetos al Régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre al propiedad inmobiliaria.

Pese a lo anterior, aquí es donde cobra vigencia la referencia a la no utilización a propósitos distintos a los de su objeto público o en fines administrativas (cuestión esta tratada de forma por demás vasta en el punto que precedió).

A.2. DISPOSICIONES ESPECIALES.

Ahora toca hacer referencia a las disposiciones a las que se les ha llamado especiales, por cuanto que en estas se contempla de forma muy particular la figura objeto de estudio, como lo es el precepto en el que se contiene en el impuesto en particular el beneficio de exención en el impuesto predial (art. 155) el que se encuentra dentro del capítulo que se contempla dicho gravamen, y posteriormente se tratarán las disposiciones que rigen para su obtención, las que a continuación serán abordadas.

A.2.1. DE LA EXENCIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

La disposición que en forma por demás particular se encarga de establecer y regular la figura de la exención, en tratándose de la propiedad inmobiliaria y que se encuentra dentro de los artículos que establecen el hecho imponible, que en el caso del Impuesto Predial, como se ha estudiado con precisión por la doctrina es precisamente esta norma la que aparece como codefinidora del hecho imponible, y que se encuentra contenida dentro del capítulo II Del Impuesto Predial del Título Tercero del Libro Primero del Código Financiero del Distrito Federal, el que queda expresado en los siguientes términos.

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

- I. Los del dominio público del Distrito Federal;
- II. Los de propiedad de organismos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal, utilizados en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, exceptuando aquello que sean utilizados por dichos organismos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto;
- III. Los sujetos al régimen de dominio público de la Federación, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales;
- IV. Los de propiedad de representaciones Diplomáticas de Estados Extranjeros acreditadas en el Estado Mexicano, en términos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y, en su caso, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;
- V. Los de propiedad de Organismos Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ubicados en el Distrito Federal, siempre que exista ratificación por parte del Senado del Convenio Constitutivo correspondiente debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación, y que en dicho Convenio se prevea la exención de contribuciones para los países miembros, y
- VI. Se deroga.

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

Se deroga.

Es preciso recordar que los supuestos de beneficio establecidos en las tres primeras fracciones del precepto transcrito, han sido ya estudiadas por cuanto que estas se refieren a los bienes de dominio público en principio del Distrito Federal (fracciones I y II) , de la que se estableció se refería a los casos que en forma precisa fueran considerados como tales por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, y la que se dirá en obvio de repeticiones fue estudiada ampliamente por ser el núcleo de la presente investigación que es la contenida en la fracción III y que se refiere a los (bienes) sujetos al régimen de dominio público de la Federación en los términos de la Ley general de Bienes Nacionales.⁴⁸

En relación a las fracciones IV y V del artículo 155 del ordenamiento en cita, es de destacar que en tratándose de los inmuebles que sean propiedad de representaciones Diplomáticas de Estados Extranjeros acreditadas en el Estado Mexicano, reconocidos así por el legislador del Distrito Federal, si bien no porque dicho beneficio se sustente en lo previsto por el artículo 115 fracción IV inciso c párrafo segundo sino porque su sustento se encuentra en lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con las mismas, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, las que serán Ley suprema de la Unión y los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Lo anterior es así en términos de lo dispuesto por el artículo 23, numeral 1, de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1965, en el que se dispone que el Estado acreditante y el jefe de la misión están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales, sobre los locales de la misión de que sean propietarios o inquilinos, salvo de aquellos impuestos o gravámenes que constituyen el pago de servicios particulares prestados.

Asimismo, el artículo 1, inciso i), de la Convención de referencia, establece que por locales de la misión, se entiende los edificios o las partes de los edificios, sea cual fuere su propietario utilizados para las finalidades de la misión, incluyendo la residencia del jefe de la misión, así como el terreno destinado al servicio de esos edificios o de parte de ellos.

Así, es como el legislador del Distrito Federal decidió en ejercicio de su potestad tributaria reconocer en términos de las disposiciones referidas en los epígrafes anteriores plenamente el beneficio que de suyo se encontraba reconocido en la Convención de Viena y darle pleno establecimiento en el Código Financiero del Distrito Federal, con la única finalidad de ser debidamente correlativo y acorde con las disposiciones que rigen desde los elementos generales de las contribuciones en el rubro correspondiente a las disposiciones generales la referencia particular contenida en el artículo 47 parte final que refiere: "...y, en general, **cualquier persona o**

⁴⁸ Vid. Supra. Régimen de Dominio Público de los Bienes de la Federación y de los Organismos Descentralizados de Carácter Federal.

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 establezca este Código con las excepciones que en el mismo se señalan”, de donde se advierte de forma precisa que en estricto acatamiento a esta disposición es que en el propio ordenamiento tributario de referencia se contemplo debidamente lo contenido en las fracciones IV y V del artículo 155 evitando, el que dicho beneficio se hiciera nugatorio únicamente por no estar reconocido en la legislación correspondiente.

A.2.2. SOLICITUD DE DECLARACIÓN.

La aplicación del beneficio de exención en el caso del Distrito Federal es en los términos que constitucionalmente ha previsto el legislador en el artículo 28, el que como se estudió supra, es en los términos y condiciones que fijan las leyes, reconocimiento que se debe interpretar concatenadamente con lo establecido en el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV, del artículo 115 Constitucional, de tal manera que tal y como ha quedado plasmado en el ordenamiento tributario del Distrito Federal se solicite la exención, ello con fundamento en lo dispuesto por el artículo 155 último párrafo, que establece lo siguiente:

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

Así, es que si bien como ya se ha estudiado el beneficio ha sido debidamente previsto por el legislador constitucional, el del Distrito Federal es quien ha realizado la previsión correspondiente en términos y condiciones que permitan que el mismo sea aplicado, para lo cual decidió establecer que se debe solicitar⁴⁹ en forma anual, esto ha sido

⁴⁹ A este respecto es dable considerar que tal y como se ha considerado en otros puntos ya tratados se ha hecho referencia a derecho comparado en el caso muy particular del impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) español, en el que se puede advertir que en dicha legislación se considera necesaria la solicitud en base a “El artículo 64 de la Ley Reguladora de la LRHL establece las exenciones, a diferencia de la legislación reguladora de la Contribución Territorial Urbana que expresamente determinó la necesidad de que los sujetos pasivos solicitasen los beneficios fiscales para poder disfrutar de los mismos. En este sentido, se dictó la Circular 36.03/88 de 28 de noviembre dando instrucción al respecto. Ante esta situación, debe entenderse que en el impuesto sobre Bienes Inmuebles la Administración Tributaria competente ha de actuar de oficio, sin necesidad de instancia por parte de los sujetos pasivos. Ello es fácilmente flexibiliza examinando aquellos supuestos en los que la Ley reguladora ha querido que los beneficios fiscales sean solicitados por los interesados, diciéndolo así expresamente, como por ejemplo, el artículo 83.3 respecto al Impuesto sobre Actividades Económicas, o el artículo 74, en relación con la bonificación en el impuesto sobre Bienes Inmuebles a favor de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria. En consecuencia la Gerencia Territorial, cuando realice la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y respecto de los bienes contemplados en el artículo 64 de la Ley reguladora de las haciendas Locales, debe conceder o denegar de oficio la exención correspondiente, para lo cual resulta necesario iniciar en cada caso expediente al respecto, pudiéndose recabar, cuando se estime necesario, la documentación y justificantes pertinentes de los sujetos pasivos. Esta concesión de oficio es por ejemplo, la mantenida por el TSJ Galicia en su sentencia de 20 de septiembre de 1996, Jurisprudencia Tributaria Ar 1103 cuando declara que aún cuando no ha sido solicitada la exención si ha de ser concedida sin necesidad de su solicitud por parte de las Cajas de Ahorro, que habían venido disfrutando de este beneficio en al CTU respecto a los edificios destinados a finalidades benéfico-sociales Una visión más compleja la proporciona la STSJ de la Rioja num. 195/ 1992,

criticado por los destinatarios de la norma, sin embargo tiene su razón de ser en atención a que de acuerdo a la naturaleza propia de los bienes de dominio público de la federación, estados y del propio Distrito Federal, si bien los mismos pueden cumplir con el requisito de ser bienes de dominio público, puede darse el caso de que los mismos sean desincorporados de dicho régimen y pasar a ser de dominio privado y ser enajenados, lo que haría de suyo que se suprimiera el régimen de beneficio, por lo que resulta así plenamente justificada la necesidad de su actualización de forma anual, evitando así que no se tenga un régimen favorable que no corresponda y más que de darse una transmisión a un particular éste se beneficiara con un régimen de excepción que no correspondiera.

A.2.2.1. REQUISITOS.

Los requisitos lo serán: en principio y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 677 del Código Financiero del Distrito Federal relacionado con lo establecido en el artículo 671 de dicho ordenamiento.

Art. 677.- Las promociones que se presenten ante las autoridades administrativas, deberán estar firmadas por el interesado o por su representante legal, requisito sin el cual se tendrán por no presentadas. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, imprimirá su huella digital. Cuando en un procedimiento existan varios interesados, las actuaciones se entenderán con el representante común, que al efecto haya sido designado; y en su defecto, con el que figure en primer término.

Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe la Secretaría, en el número de ejemplares que establezca la forma oficial y acompañar los anexos que en su caso ésta requiera.

Cuando no existan formas aprobadas, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalen las disposiciones legales y tener por lo menos los siguientes requisitos:

de 27 de junio, Jurisprudencia Tributaria , AR 15, a cuyo tenor hay que partir del presupuesto legal de que para gozar del beneficio de exención en el pago del nuevo IBI durante ese período transitorio es preciso haber gozado de igual beneficio en la sustituida CTU Por otra parte conforme reiterada jurisprudencia la exención tributaria no se produce "ope legis" o con carácter automático por el enunciado de la Ley sino que precisa de su expresada declaración por la autoridad competente. En el mismo sentido, la STSJ Madrid núm. 632 de 20 de julio 1996, Jurisprudencia Tributaria Ar. 1037 declara: No consta a esta Sala que bajo la vigencia del R/d Leg. 781 / 1986 se viniera disfrutando de beneficio fiscal alguno por dicho inmueble, prueba que correspondía a la recurrente; ex 1214 LECiv y 114 LGT: En consecuencia no puede aplicarse dicha disposición transitoria a los casos en que quizás o presumiblemente se hubiera podido obtener un beneficio fiscal, sino solo cuando veiera ya gozando del mismo. Y con la circunstancia adicional que ese pronunciamiento de concesión de exención retroactivo se insta ante una Administración Pública (una Entidad Local) que no tenía competencia con arreglo al RDLg 781/1986 para conceder dicho beneficio fiscal, aunque ahora lo tenga respecto al IBI (art. 181 de R/D Leg. 781/1986 y art. 78.2 de la Ley 39/1988). Continúa diciendo la Sentencia, que no puede olvidarse que la obtención de cualquier beneficio fiscal, ya a la cabeza de éstos una exención, requiere de un procedimiento administrativo preciso que culmina en un acto de concesión o denegación sin que se produzca "ope legis", así lo declaran reiteradas sentencias del Tribunal Supremo (SS 13 de noviembre de 1986, 1 de marzo de 1994 (RJ 1994, 1905) y 3 de marzo de 1995 (RJ 1995, 2452) entre otras. Ob. Cit. Págs. 15,16 y 17.

- I. Constar por escrito, en español y sin tachaduras ni enmendaduras;
- II. El nombre, número telefónico, la denominación o razón social del promovente;
- III. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción;
- IV. Domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Distrito Federal y el nombre de la persona autorizada para recibirlas, y en su caso, correo electrónico para los mismos efectos;
- V. En caso de promover a nombre de otra persona, acompañar el documento con el que se acredite la representación legal de la misma;
- VI. El número de cuenta, en tratándose de promociones y documentos relacionados con el impuesto predial y derechos por el suministro de agua, y
- VII. Anexar, en original o copia certificada la documentación en que se sustente la promoción respectiva.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren las fracciones I a la VII y respecto a la forma oficial a que se refiere este artículo, las autoridades requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido, salvo que el requisito que se omitió haya sido el número telefónico o el correo electrónico. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades deberán acompañar al requerimiento la forma respectiva en el número de ejemplares que sea necesario. Cuando la omisión consista en no señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Distrito Federal, la notificación del requerimiento se efectuará por estrados, de conformidad con lo que dispone el artículo 68, fracción IV, de este Código.

Los requisitos que se mencionan en las fracciones de este artículo, también son aplicables a las quejas o denuncias que se presenten, con excepción del apercibimiento y de la no presentación por la omisión respectiva, pues la sola presentación de la denuncia bastará para que la autoridad ejercite sus facultades de verificación.

Siendo estos sólo los requisitos de forma que deberán ser cumplidos, ya que de fondo en correlación con lo previsto por el artículo 671 relacionado este con lo dispuesto por el 679 vinculado con lo previsto por el artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal deberá ser solicitada anualmente acreditando con la documentación actualizada que el inmueble sigue ubicándose en alguno de los supuestos de exención previstos en dicho precepto.

En adición a lo anterior en términos de lo dispuesto por el propio contenido de todas y cada una de las fracciones del artículo 155 del ordenamiento en comento, ha de tenerse presente que de acuerdo al supuesto por el que se actualice la exención que se solicite, es que con ella se determinará a petición de quien, es por el que se legitima

que invoque un derecho subjetivo que en todos los casos estará directamente relacionado con el supuesto que se refiera.

A.2.2.2. PROHIBICIÓN DE LA GESTIÓN DE NEGOCIOS.

Resulta propio de la materia fiscal el principio de la prohibición expresa a la figura jurídica de la gestión de negocios⁵⁰, la cual se presenta como tema toral que rige todos los procedimientos en dicha materia, no pudiendo ser la excepción el que en vía de acción se tiene que iniciar por quien ostente la legitimación para invocar el beneficio de la exención (no pago) de impuesto predial de los inmuebles precisados en el artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal.

Al respecto de lo comentado en el párrafo que antecede, se ha destacado lo coincidente con la doctrina establecida por el Italiano Berliri, en el que al respecto del mismo trata en un apartado específico lo que llama *Legitimación a la exención* la que considera “Como es obvio si se habla de la legitimación a propósito de los que tienen la cualidad requerida por la ley para el nacimiento de la obligación debe hablarse de defecto de legitimación respecto de los que están desprovistos de esta cualidad, lo que presente a nuestro juicio, notable interés a los fines del estudio del sector de las exenciones, campo inexplorado del Derecho tributario.”⁵¹

Lo anterior pone singular relevancia al tema de investigación en el sentido de que si precisamente el mismo en estudio desemboca en el caso de las exenciones otorgadas por el legislador Constitucional a los bienes de dominio público de la Federación y su problemática que presentan, deja este tema advertir la necesaria idoneidad de dichos bienes para gozar del beneficio otorgado por aquél, reconocido por el legislador local y aplicado por las autoridades locales competentes para realizar en vía de acción dicho reconocimiento.⁵²

⁵⁰ Dicha figura según el artículo 1396 del Código Civil, es el acto mediante el cual uno, sin mandato y sin estar obligado a ello, se encarga del asunto de otro. No se autoriza en los trámites administrativos.

⁵¹ BERLIRI, Antonio. “Principios de Derecho Tributario.” Volumen II. Traducción Estudio preliminar y Notas por Antonio y González Eusebio. Editorial de Derecho Financiero. 1971. Madrid. Pág. 327.

⁵² Al respecto advierte el autor italiano no sólo la relevancia del tema sino que además lo ilustra de la siguiente forma: “Y en verdad: si la falta de legitimación determina, al igual que la exención, la inaplicabilidad del tributo, las dos hipótesis no pueden todavía confundirse; al contrario, aparecen claramente diferenciadas; en el primer caso, la obligación tributaria no surge porque no se ha verificado el presupuesto de hecho previsto por el legislador; en el segundo, por el contrario no surge porque al verificarse el presupuesto se ha producido otra circunstancia que neutraliza la eficacia del mismo. Entre las dos situaciones existe, bajo una aparente analogía, una antítesis: en la falta de legitimación se está en presencia de una situación a la que resta algo para ser el presupuesto de hecho previsto por el legislador como idóneo para determinar el nacimiento de la obligación tributaria; en la exención tributaria, al contrario se está en presencia de una situación que representa algo más del presupuesto de hecho. Es suficiente para darse cuenta de esta diversidad considerar la posición, en relación al impuesto complementario, de una persona jurídica y de un embajador en el extranjero: la persona jurídica no está sujeta a tributo porque respecto a ella no se verifica tal legitimación (existencia física del preceptor de la renta), que es contemplada en el presupuesto de hecho a cuya realización la ley reconduce el nacimiento de la obligación de pagar el impuesto complementario; el embajador extranjero está exento del tributo en cuanto aun habiendo verificado todos los extremos que integran el presupuesto, se ha verificado además otra circunstancia posterior (el ostentar tal cargo) que impide al hecho generador producir el nacimiento de la obligación tributaria. Como resulta de tal ejemplo, la exención puede derivar de una cualidad del sujeto que produce el hecho generador, esto es, de una legitimación de éste,

Así *prima facie*, deberá tenerse presente que el reconocimiento que refiere el artículo 155, del ordenamiento de referencia para los inmuebles que gozan de ese beneficio, lo es, que precisamente en los términos de su último párrafo y como ya se ha precisado, el mismo se solicitará anualmente a la autoridad fiscal acreditando con documentación actualizada que el inmueble sigue ubicándose en alguno de los supuestos de exención previstos en los mismos.

De ahí que, precisamente dicho precepto haga advertir que para gozar de la exención, se deberá solicitar (de ahí que se establezca que la misma se hará valer en vía de acción)⁵³, ante la autoridad fiscal⁵⁴ y acreditar con documentación actualizada que el inmueble sigue ubicándose en alguno de los supuestos de exención previstos en dicho artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal, de tal manera que en principio el trámite (que se ha advertido se debe realizar, solicitud de declaratoria), deberá formularse en términos de lo establecido por el artículo 671 del ordenamiento en cita el cual establece:

Art. 671.- El trámite administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de cualquier persona física o moral, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, y, en consecuencia, éstas serán consideradas parte interesada en el procedimiento administrativo respectivo.

Así, en términos de lo dispuesto por el artículo anteriormente transcrito, se tiene que como primer elemento a considerar para iniciar el trámite de declaratoria de exención lo es, el de interés jurídico, consistente en que cualquier persona física o moral, pública o privada que invoque el derecho subjetivo (la titularidad del bien inmueble a que se refiere las cinco fracciones de que se comprende el artículo 155 del multicitado ordenamiento), esté en aptitud de realizarlo.

Lo que se concatena directamente con lo preceptuado por el artículo 679 del mismo ordenamiento, en el que se establece la prohibición de la figura objeto de análisis en el presente epígrafe, lo anterior es así, toda vez que precisamente como se ha señalado el trámite lo iniciará persona física o moral pública o privada que en el particular caso de los supuestos contenidos en el precepto que reconoce las exenciones en todos los

legitimación que podríamos llamar legitimación de la exención para distinguirla de la legitimación del impuesto." Concluyendo con una referencia en general en la que expresa: "La subsistencia de las condiciones que producen la legitimación de la exención, a veces, deben ser determinadas en cada caso directamente por el interesado para establecer si está obligado o no a pagar el tributo o por la Administración financiera para recaudar el impuesto no pagado y aplicar la correspondiente sanción; a veces, por el contrario, la ley, para evitar confusiones e incertidumbre da trascendencia tributaria a la determinación efectuada con otros fines, por ejemplo, la inscripción en la lista de pobres o de beneficencia." BERLIRI, Antonio. "Principios de Derecho Tributario." Volumen II. Págs. 327 a 329.

⁵³ En este sentido deberá tenerse presente que otros legisladores locales, tal es el caso de la legislación municipal correspondiente al estado de Chihuahua el beneficio de la exención que se analiza y que tiene sustento en el artículo 115 Constitucional, el legislador local lo reconozca que el mismo se hará valer en vía de excepción, ya que en el momento en el que la autoridad recaudadora municipal realice el cobro de este impuesto a los inmuebles ahí reconocidos en estos términos corresponderá que se excepcionen acreditando que se trata de inmuebles que gozan del beneficio de exención

⁵⁴ Ver Supra. B.2.2.Solicitud de declaración. Donde se trato los requisitos de forma y ante que autoridad de solicita.

casos lo serán personas morales⁵⁵ nunca así personas físicas, aquéllas lo deberán realizar por conducto de sus representantes (en virtud de no permitirse actuación sin mandato y sin que se esté obligado a ello encargándose de un asunto de otro), en términos de lo dispuesto por el artículo 679 que a la letra expresa:

Art. 679.- En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales o notario.

La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, también podrá acreditarse con la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que para tal efecto lleven, en su caso, cada una de las autoridades fiscales a que se refiere esta Código.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones. La persona así autorizada podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos.

Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha en que se presente la promoción.

Advirtiéndose de lo anterior, el que si bien de forma genérica se establece la prohibición de la gestión de negocios y la referencia a que quien promueva a nombre de otro deberá acreditarlo a más tardar a la fecha en que se presente la promoción, (toda vez que lo dispuesto en adición por este precepto no será de relevancia para nuestro estudio, en atención a que no se encarga de regular lo relativo a la representación de las personas morales oficiales), de ahí que los dos principios de aplicación a nuestro estudio sólo lo constituyen los enunciados al inicio del presente.

En relación a la representación de las personas morales oficiales, ha de advertirse que la misma se da en términos de las disposiciones legales que rigen su actuación (facultades y competencia) debidamente determinadas por la Ley y los reglamentos interiores en los que se establecen sus atribuciones.

Comentario aparte merecen los que sean propiedad de representaciones Diplomáticas de Estados Extranjeros acreditados en el Estado Mexicano, en términos de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y los de propiedad de Organismos Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ubicados en el Distrito

⁵⁵ El que sólo las personas morales serán las que lo soliciten, es en atención a que los supuestos previstos por las fracciones I, II y III del artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal, es por que se esta en presencia de ellas, pudiendo agregar que respecto de las tres primeras lo serán las personas morales oficiales; ahora bien, en cuanto a la fracción IV ésta, se vincula a las personas morales oficiales extranjeras y por último respecto de la quinta ésta queda representada por los organismos supranacionales.

Federal, siempre que exista ratificación por parte del Senado del Convenio Constitutivo correspondiente debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación, casos éstos en los que si bien en un principio y de forma aventurada pueda considerarse que el beneficio de referencia puede ser solicitado por dichos organismos y quien legalmente represente los intereses directos de dichas personas morales en caso oficiales y no gubernamentales, habrá de destacarse que no es así, ya que solamente podrán ser solicitados dichos beneficios atendiendo a lo específicamente previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ordenamiento éste, en el que en el artículo 15 establece:

ARTÍCULO 15. Corresponde a la Dirección General de Protocolo:

I. Vigilar y ser el conducto para la aplicación de las disposiciones relativas a las inmunidades y privilegios de las misiones diplomáticas y consulares acreditadas en México, así como de su personal, y hacer valer, en su caso, las reciprocidades que procedan;

II. Vigilar y ser el conducto para la aplicación de las disposiciones relativas a las inmunidades y privilegios de los organismos internacionales con sede o representación en México, basados en los acuerdos de sede correspondientes;

III. Ser el conducto para transmitir a las autoridades competentes, a solicitud de las representaciones extranjeras, la exención del pago de impuestos de los inmuebles de su propiedad, así como fabricar, custodiar y asignar las placas de circulación para vehículos de las embajadas, consulados y organismos internacionales y de sus funcionarios acreditados.

...”

Del anterior precepto se advierte que el legitimado para solicitar el beneficio en tratándose de inmuebles de propiedad tanto de representaciones diplomáticas de Estados Extranjeros como de Organismos Internacionales el único legitimado lo es la Dirección General de Protocolo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien tiene la posibilidad legal de solicitar la exención del pago de impuestos de los inmuebles de su propiedad y de los que se tiene el beneficio previsto y reconocido en las fracciones IV y V del artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal.

A.2.2.3. PRINCIPIO DE APLICACIÓN ESTRICTA DE LEY.

El principio de aplicación estricta de ley de la mano del principio de prohibición de la gestión de negocios resultan ser los pilares que sustentan la posibilidad real de aplicación del beneficio establecido por el legislador constitucional, en la medida en

que si bien, lo dispuesto por éste no requeriría mayor cumplimiento de requisitos⁵⁶, al momento de hacer el reconocimiento el legislador local, ha establecido la forma en el que el mismo se hará efectivo, siendo así que al preverlo en el Código Financiero del Distrito Federal, se señaló que en principio el mismo se solicitará anualmente, por lo que al ser una promoción que se presente ante las autoridades fiscales deberá insoslayablemente solicitarlo quien sea titular del derecho, debiendo acreditarlo (cuestiones ampliamente tratadas en el epígrafe anterior) y **segundo**, que en tratándose de una norma de excepción en términos de lo dispuesto por el 36 -mismo que será motivo de análisis en el presente- la misma debe aplicarse de forma estricta.

Dicho sea así, que el principio de aplicación estricta de ley sea, rector del reconocimiento de las exenciones, mismo que se analizará a la luz de la disposición que lo consagra, misma que establece lo siguiente:

Art. 36.-Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijen infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho común, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho público.

Lo dispuesto en este artículo resulta ser por así llamarlo en lenguaje llano copia casi exacta de lo dispuesto por el artículo 5º del ordenamiento tributario federal, del que se han destacado los comentarios que el mismo ha merecido en doctrina, sin embargo por la gran precisión y claridad con que se han vertido es que se consideran los del Maestro de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México Don Augusto Fernández Sagardi, el que refiere:

“Nótese que el primer párrafo establece que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las

⁵⁶ Al respecto es de considerar que algunos organismos descentralizados de carácter federal lo interpreten en este sentido, muy a pesar de estar reconocido en los términos ya estudiados supra, siendo que en el caso aquí referido dicho organismos no solicitan al declaración del beneficio, sino que lo realizan en vía de excepción en el momento en el que requeridos del cumplimiento de sus obligaciones por la autoridad recaudadora lo hacen valer en los medios de defensa, tanto en el caso del recurso de revocación como en el juicio contencioso administrativo. Lo anterior con apoyo en el régimen que les establece una no sujeción de impuestos de carácter local en términos de las dispuesto por los instrumentos jurídicos que les dieron creación. Aquí debe considerarse lo establecido en diversas leyes de ingresos de la Federación que ha sido reiterado el artículo 18 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2006 publicada el 14 de diciembre de 2005 que dispone que se derogan las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales o consideren a personas como no sujetos de contribuciones (régimen de no sujeción) diferentes de los previstos en el Código Fiscal de la Federación excepción hecha de los organismos descentralizados federales que presten servicios de seguridad social, tema tratado ampliamente supra.

que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Y en el segundo párrafo fija que las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica.

El legislador ha equiparado la “aplicación estricta” con un método de interpretación jurídica, lo que es erróneo. La aplicación estricta no es un método de interpretación sino un resultado de la interpretación.

Los resultados de la interpretación (literal, gramatical, lógica, histórica, histórica-evolutiva, sistemática, teleológica) pueden ser extensivos, estrictos o restrictivos. Es el sentido que el intérprete atribuye a la norma. Así, será extensivo cuando, después de aplicar los métodos de la hermeneútica jurídica, se extiende el contenido de la voluntad del Estado objetivada en la norma; restrictivo si la restringe (como en el CFF de 1983) y estricta cuando ni se extiende ni se restringe, sino que le da el verdadero alcance de la norma.”⁵⁷

Habiendo sido precisado lo que se debe entender por aplicación estricta, resulta oportuno considerar que dicho “principio”, no solo es aplicable a nuestro derecho sino que constituye principio rector en otras legislaciones, al respecto es oportuno considerar lo que se ha establecido precisamente para nuestro tema (exenciones en el IBI) en el derecho español, en el que se considera “Las normas tributarias referentes a los beneficios fiscales en el IBI al igual que las demás normas, se interpretan con arreglo a la Teoría General de las normas; no cabe realizar una interpretación de las normas tributarias restrictiva, ni tampoco extensiva sino que habrá de ser meramente aclarativa de la voluntad del legislador. Siguiendo el criterio de no extensión en cuanto a la interpretación de las normas en este ámbito del derecho, el art. 24 de la Ley General Tributaria prohíbe la aplicación de la analogía para extender más allá de sus estrictos términos el ámbito del hecho imponible o el de las exenciones o bonificaciones. El objetivo primordial de este precepto es el de la lucha del fraude fiscal y viene a puntualizar, desde el punto de vista tributario, lo establecido con carácter general, en el artículo 3 del Código Civil, en el que se señala la procedencia de la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón. Este criterio de analogía contiene sus propias delimitaciones en el apartado 2 del mismo artículo, en relación con las leyes penales, excepcionales y temporales.

El argumento comúnmente utilizado de que los beneficios fiscales deben interpretarse restrictivamente, debe ser conjugado con la consideración de que todas las normas tributarias se interpretan con arreglo a la Teoría General de las interpretaciones de las normas antes citada, que constituye el marco de más amplia referencia.

Según reiterada jurisprudencia, el beneficio de la exención ha de ser interpretado y aplicado restrictivamente (SS 23 de marzo de 1992 y 15 de octubre de 1991) y que el art. 133.3 de la Constitución establece el principio de reserva de Ley para todo beneficio fiscal, como insistentemente proclama la doctrina jurisprudencial, así por ejemplo la STSJ La Rioja de 19 de julio de 1996:

⁵⁷ FERNANDEZ SAGARDI. Agosto. “Código Fiscal Comentado” Editorial Isef, México 2003.

La idea más persistente es que las excepciones, por ser privilegios y excepciones al principio de igualdad, y por imperativo del artículo 24 de la Ley General Tributaria, deben ser objeto de interpretación restrictiva, estando prohibida su extensión a supuestos distintos de los estrictamente previstos. Para que una exención o bonificación pueda ser declarada, ha de estar previamente establecida, clara y expresamente en disposiciones aplicables al caso, no debiendo ser estas disposiciones interpretadas ni aplicadas en forma extensiva, analógica o deductiva, sino siempre ateniéndose a los términos estrictos o literales de las normas que las reconozcan o establezcan, como dice el Tribunal Supremo en sus sentencias de 21 de abril de 1980 y 25 de febrero de 1993. (RJ 618/1993).⁵⁸

⁵⁸ QUIRÓS ROLDAN y VILCHEZ PARDO. Ob. Cit. Pág. 17 y 18

III.-CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.

PRIMERA.- Al concluir la exención un elemento de codefinición del hecho imponible, ello haría advertir que en todos los casos se encuentra prevista en el propio supuesto de hecho previsto por el legislador como generador de impuestos.

SEGUNDA.- Existen normas que no constituyendo hechos imponibles, liberan de las obligaciones que en su caso puedan colocarse diversos sujetos a los que les dan vida jurídica (norma sustantiva) a organismos del Estado que inhibe que estos se coloquen en dichos supuestos de hecho generadores de obligaciones tributarias, conocidas éstas entre otras como normas de no sujeción.

TERCERA.- Desde una perspectiva constitucional, la exención debe ser considerada bajo el reconocimiento otorgado por normas, la primera a título de garantía individual, la segunda en la que se establece la conformación de la Hacienda Pública Municipal.

CUARTA.- El legislador local reproduce en estricto acatamiento la exención a la propiedad inmobiliaria de los bienes de dominio público de la federación, existiendo legislaciones a nivel municipal que lo reconoce en vía de acción, caso del Distrito Federal y otro en vía de excepción.

QUINTA.- El reconocimiento del beneficio establecido en el ordenamiento constitucional para los bienes de dominio público de la Federación, permea en ordenamientos secundarios en los que prevén las normas tributarias municipales así como en ordenamientos que rigen a dichos bienes y en aquellos referidos a la materia presupuestaria.

SEXTA.- En sentido positivo, se prevé la obligación de pago de contribuciones municipales en materia de propiedad inmobiliaria para los bienes de dominio público de la federación, cuando sean utilizados por entidades o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

SÉPTIMA.- El beneficio de exención sólo puede entenderse bajo dos principios elementales de la materia tributaria; aplicación estricta de la ley y prohibición expresa de la gestión de negocios.

OCTAVA.- Considerando el principio de aplicación estricta, el beneficio de exención reconocido en la legislación tributaria del Distrito Federal par los bienes de dominio público de la Federación de los que sean titulares los organismos descentralizados, el mismo se hace nugatorio, en tanto se considere la excepción de que sean utilizados para fines administrativos.

NOVENA.- La salvedad al beneficio de exención adquiere un carácter subjetivo que considerando el principio de aplicación estricta de ley impide su reconocimiento.

IV.- BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.

1. BERLIRI, Antonio. "Principios de Derecho Tributario". Volumen II. Traducción. Estudio preliminar y notas por Amorós Narciso y González Eusebio. Editorial de Derecho Financiero. 1971. Madrid.
2. CALVO ORTEGA, Rafael. "Curso de Derecho Financiero I. Derecho Tributario (Parte General)". Editorial Civitas. España. 1999.
3. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV Legislatura. "Derechos del Pueblo Mexicano". México a través de sus Constituciones Tomo V (Artículos 28 y 31) Cuarta Edición. 1994. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
4. CARPIZO, Jorge y CARBONELL, M. "Derecho Constitucional". Editorial Porrúa. 1ª Edición. México, 2000.
5. CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. "Régimen Jurídico del Distrito Federal. Editorial Porrúa. 1ª Edición. México. 2000.
6. CLAVIJO HERNÁNDEZ Francisco, FERREIRO LAPATZA José Juan, MARTÍN QUERALT Juan, TEJERIZO LÓPEZ José Manuel, PÉREZ ROYO Fernando."Curso de Derecho Tributario (Parte Especial) Sistema Tributario: Los Tributos en Particular" Decimonovena Edición. Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Madrid 2003.
7. CHECA GONZÁLEZ, Clemente. "Las Exenciones Tributarias en el Ordenamiento Estatal" Editorial Lex Nova. 1ª Edición. Valladolid. Junio 2001.
8. CENCERRADO MILLÁN. Emilio. "El Mínimo Exento en el Sistema Tributario Español". Editorial Marcial Pons. Edición Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid 1999.
9. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". Editorial Limusa Noriega Editores. Edición 4ª. México 2005.
10. ESVERRI, Ernesto y LÓPEZ MARTÍNEZ, J. "Temas Prácticos de Derecho Financiero Editorial Aranzadi. 1ª Edición. España. 1999.
11. FERNÁNDEZ SAGARDI. Augusto. "Código Fiscal de la Federación". Comentarios y Anotaciones. Editorial Gasca. SICCO. México. 2004.
12. GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo. "La lucha contra las inmunidades del poder". Edición 3ª. Editorial Thomson Civitas. Madrid España. Reimpresión 2004.
13. GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo. "Justicia y Seguridad Jurídica, en un mundo de Leyes desbocadas. Reimpresión 2000. Madrid España.

14. GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina “Derecho Tributario” Consideraciones Económicas y Jurídicas. Tomo I. Parte General. 1ª Edición. Editorial Depalma. Argentina, 1996.
15. GONZÁLEZ GARCÍA. E. ALVARADO ESQUIVEL. M de J. Y OTROS. “Manual de Derecho Tributario”. Editorial. Porrúa. México. 2005.
16. GONZÁLEZ GARCÍA. Eusebio “Apuntes de la Cátedra del Doctorado en Derecho Tributario”. UP-Salamanca. México 2005.
17. HENSEL. Albert. “Derecho Tributario” Traducción y Estudio preliminar por Andrés Báez Moreno, María Luisa González Cuellar Serrano y Enrique Ortiz Calle. Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid 2005.
18. HERRERA MOLINA, Pedro Manuel. “La Exención Tributaria”. Editorial Colex. 1ª Edición España 1990.
19. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Comentada. UNAM. México 1985.
20. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Comentada y Concordada Tomos I-V. Decimonovena edición. Editorial Porrúa y UNAM. México 2006.
21. JARACH, Dino. “El hecho imponible”. Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo. Edición de la Revista de Jurisprudencia. Argentina. S.A. Buenos Aires 1943.
22. JIMENEZ GONZÁLEZ. Antonio. “Lecciones de Derecho Tributario”. Edición 9ª. Editorial Thomson.
23. MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. “Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos sus Reformas y Adiciones.” Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 2006.
24. MARTÍN QUERALT, Juan. “Curso de Derecho Financiero y Tributario” Editorial Lex Nova. 2ª Edición España 2001.
25. MEDINA GUERRERO Y M. ARROYO GIL, A. “Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma”. Serie clases de gobierno local, 4. Fundación Democrática y Gobierno Local. Diputación de Badajoz Barcelona 2005.
26. NAVA NEGRETE. Alfonso. “Derecho Administrativo Mexicano”. Edición 2ª Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2001.
27. NUÑEZ PÉREZ. Guillermo. “Hecho Imponible. No sujeción y exención” en AA. VV. Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. España

28. PÉREZ ROYO. Fernando. "Derecho Financiero y Tributario" (parte general). Edición Undécima. Editorial Civitas. Madrid España 2001.
29. QUIRÓS ROLDÁN, Antonio y VILCHEZ PARDO. Juan de D. "Los beneficios fiscales en el impuesto sobre bienes inmuebles." Editorial Comares, S.L. Granada España. 1998.
30. PAREDES MONTIEL. Marat. RODRÍGUEZ LOBATO. R. "El principio de reserva de ley en materia tributaria". Editorial Porrúa. México. 2001.
31. PÉREZ DE ACHA, Luis M. y REVILLA, Eduardo. "Estudios Tributarios" H. Congreso del Estado de Guerrero. Editorial Laguna S.A. de C.V. México 2001.
32. PÉREZ DE AYALA. José L. y GONZALEZ G. Eusebio. "Derecho Tributario". I Plaza Universitaria. Ediciones Salamanca. 1994.
33. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda. Edición Espasa-Calpe. Madrid. España. 2001.
34. RÍOS GRANADOS, Gabriela y otros "La influencia de las nuevas tecnologías en el derecho tributario" Editorial. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2006.
35. ROMERO GARCÍA, Felipe. "El Valor Sistema Tributario: acerca de su integración entre los principios de la imposición". Servicio de publicación. Universidad de Cádiz 2005.
36. SÁNCHEZ PIÑA. Jose de Jesús. "Nociones de Derecho Fiscal". 5ª. Edición. Editorial Pac. México. 1991.
37. VARONA ALABERN. Juan E. "Impuesto Sobre Patrimonio". Valoración de Bienes Inmuebles. Editorial Valladolid. 1999.

HEMEROGRAFÍA.

1. BRZESKI. Juan. W. "Los Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en Polonia y Esfuerzos de Reforma". HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 2. 2005. INDETEC.
2. DELGADILLO GUTIÉRREZ. Luis Humberto. "La exención" Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 34 época año II, México. abril 1989.
3. ECHEVERRI E. Bernardo. "El catastro como Instrumento de Desarrollo Municipal". Tomado de la Administración Municipal y el Catastro editado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Colombia 1986. Reproducido con la debida autorización. Publicado en la Revista Trimestre Fiscal No. 33 INDETEC. Agosto 1989.

4. M. DE CESARE. Claudia. "Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina". HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 1 2005. INDETEC.
5. Memorias del VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal. Revista de la Facultad de Derecho primer número extraordinario UAEM. Toluca. 1982.
6. ORDOÑO y COAUT. Alejandro. "Federalismo y Desarrollo". Numero 58. 1997. México. D.F.
7. SANDERSON. Paul. "Administración del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria" Mejores Practicas e Innovaciones en la Esfera Internacional. HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 2. 2005. INDETEC.
8. VILLAVICENCIO. José Ramón. "Relación entre los Catastros Físico, Jurídico y Fiscal" Tomado del Documento presentado en la I Reunión panamericana de Catastro. Caracas. Venezuela. Del 14 al 20 de marzo de 1971. OEA/IBID. Programa conjunto de tributación. Reproducido con la debida autorización. Publicado en la Revista Trimestre Fiscal. No. 33. INDETEC. Agosto 1989.

FUENTES INFORMÁTICAS

1. Discos Ópticos de Compilación IUS6, IUS7, IUS8, IUS9, IUS2000, IUS2004 y IUS2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Discos Ópticos de Compilación de Leyes. Compilación II, III y IV de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Red de Informática Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2006.
2. Código Fiscal de la Federación.
3. Código Financiero del Distrito Federal 2005, 2006.
4. Ley General de Bienes Nacionales.
5. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.
6. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
8. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

PUBLICACIÓN PERIÓDICA

1.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1995. Diario Oficial de la Federación.

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA.- La Hacienda Pública Municipal, considera en todos los casos el reconocimiento del principio de inmunidad, mismo que se ha considerado es el mas adecuado, en cuanto a que atiende a un principio de economía y practicidad, evitando que se realice el trámite de salida de un recurso que finalmente regresara vía ingreso a dicha Hacienda.

SEGUNDA.- El reconocimiento Constitucional de la exención a la propiedad inmobiliaria queda previsto en norma que establece la conformación de la Hacienda Pública Municipal (artículo 115 fracción IV inciso c), párrafo segundo) dicho beneficio se limita en los casos en que los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios se utilicen por particulares para fines administrativos o propósitos distintos de su objeto.

TERCERA.- La disposición Constitucional que reconoce el beneficio de exención con su salvedad queda reconocida en las propias normas tributarias locales (municipales y del Distrito Federal) como en aquellas normas que rigen a los destinatarios del beneficio (bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios-Distrito Federal-) y de igual manera en las normas que rigen el gasto.

CUARTA.- Reconocido el caso de la exención y su salvedad referida principalmente a los bienes de dominio público de la Federación, se advierte que para su aplicación incide directamente con principios propios de la materia tributaria, como lo son el principio de aplicación estricta y la prohibición expresa de la gestión de negocios, lo que presenta aun mas excepciones a la salvedad propia de la exención.

QUINTA.- La condición indispensable para su reconocimiento del beneficio de exención a los bienes de dominio público de la Federación, se hace nugatoria por cuanto que en el caso de análisis de la solicitud para obtener su reconocimiento, se advertirá que particularmente en el caso de dichos bienes de los que sean titulares los organismos descentralizados, los mismos se advierten como oficinas administrativas lo que hace patente que por ese solo hecho no estén en el supuesto del beneficio.

SEXTA.- Los bienes de dominio público de los organismos descentralizados no debieren estar limitados en los términos en que se encuentran, sino que debe reconocerse que la actividad que realizan –necesaria e indispensable- para el desarrollo de su objeto forzosamente implica el que en ellos se lleve a cabo una función administrativa con independencia de que dichos bienes tengan un uso administrativo.

SÉPTIMA.- El que el uso administrativo en tratándose de un inmueble de dominio público del que sean titulares los organismo descentralizados se reconozcan, implicará una aplicación real del beneficio que les concierne.

OCTAVA.-La limitación a los bienes de dominio público de la Federación (incluidos los bienes de los descentralizados) sólo debe entenderse reconocidos para los casos en que se utilicen para fines distintos de su objeto o cuando se den a particulares. No así cuando se utilicen para fines administrativos.

NOVENA.- El fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal no puede ser pretexto para que el legislador establezca límites absurdos que de suyo presentarían a la norma como nugatoria de un beneficio (exención), indispensable para los bienes de dominio público – descentralizados- que realizan su objeto y toda su actividad inherente a él.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 14ª edición. México. 1999.
2. ALVEAR ACEVEDO, Carlos. "Historia de México" (épocas precostesiana, colonial e independiente). Trigésima Quinta edición. Editorial Jus. México. 1985.
3. AMIEVA HUERTA, Juan. "Temas Selectos de Finanzas Públicas". Editorial Porrúa. México 2002.
4. ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. "Derecho Fiscal", 3ª edición, Editorial Themis, México, 1998.
5. ARTEAGA NAVA, Elisur. "Derecho Constitucional". Editorial Oxford. México.1999.
6. BERLIRI, Antonio. "Principios de Derecho Tributario". Volumen II. Traducción. Estudio preliminar y notas por Amorós Narciso y González Eusebio. Editorial de Derecho Financiero. 1971. Madrid.
7. BORRAYO, Rosa, "Los gravámenes federales en el sistema de participaciones", Revista INDETEC. No. 45, Jalisco, México, 1986.
8. CALVO ORTEGA, Rafael. "Curso de Derecho Financiero I. Derecho Tributario (Parte General)". Editorial Civitas. España. 1999.
9. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV Legislatura. "Derechos del Pueblo Mexicano". México a través de sus constituciones. Tomo V. (Artículos 28 y 31).Cuarta Edición. 1994. Miguel Ángel Porrúa Grupo. Editorial.
10. CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. "Introducción al Estudio del Derecho Fiscal". Editorial Porrúa. México, 1992.
11. CARPIZO, Jorge y CARBONELL, M. "Derecho Constitucional". Editorial Porrúa. 1ª Edición. México, 2000.
12. CARRANCO ZUÑIGA, Joel. "Régimen Jurídico del Distrito Federal". Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
13. CARRASCO I. Hugo. "Derecho Fiscal Constitucional". 4ª edición Oxford. México. 2000.
14. CENCERRADO MILLÁN, Emilio. "El Mínimo Exento en el Sistema Tributario Español". Editorial Marcial Pons. Edición Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid 1999.
15. CHECA GONZÁLEZ, Clemente. "Las Exenciones Tributarias en el Ordenamiento Estatal" Editorial Lex Nova. 1ª Edición. Valladolid. Junio 2001.

16. CLAVIJO HERNÁNDEZ Francisco, FERREIRO LAPATZA José Juan, MARTÍN QUERALT Juan, TEJERIZO LÓPEZ José Manuel, PÉREZ ROYO Fernando. "Curso de Derecho Tributario (Parte Especial) Sistema Tributario: Los Tributos en Particular" Decimonovena Edición. Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Madrid 2003.
17. COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS. Reforma Constitucional en Materia del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 2003.
18. COVARRUBIAS. Armando Enrique. "Federalismo Fiscal Mexicano". Editorial Porrúa. Edición 1ª. México 2004.
19. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Editorial Limusa Noriega Editores. Edición 2ª. México 2004.
20. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". Editorial Limusa Noriega Editores. Edición 4ª. México 2005.
21. DOBNER E. Horst Karl. "Apuntes sobre la Historia Universal del Catastro". III Jornadas Técnicas de Catastro. Memorias del 9 al 13 de Junio de 1980. Tesorería del Distrito Federal Dirección de Catastro y Contribuciones a la propiedad Raíz.
22. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ. Jorge A. "Derecho Civil". Parte General. Personas. Cosas. Negocio Jurídico e Invalidez. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1990.
23. DUVERGER, Maurice. "Hacienda Pública", 2ª edición española traducida por Enrique Bagaria Perpiña, Bosch, Barcelona, 1980.
24. ESQUIVEL OBREGÓN. Toribio. "Apuntes para la Historia de Derecho en México. Tomo I y III. Editorial Porrúa. México 2004.
25. ESVERRI, Ernesto y LÓPEZ MARTÍNEZ, J. "Temas Prácticos de Derecho Financiero Editorial Aranzadi. 1ª Edición. España. 1999.
26. F. ZUBIZARRETA. Armando. "La Aventura del Trabajo Intelectual". Editorial Addison Wesley Longman de México S.A. de C.V. México 1998.
27. FAYA VIESCA. Jacinto. "El Federalismo Mexicano". Régimen Constitucional del Sistema Federal. Editorial Porrúa. Edición 2ª. México 2004.
28. FERNÁNDEZ SAGARDI. Augusto. "Código Fiscal de la Federación". Comentarios y Anotaciones. Editorial Gasca. SICCO. México. 2004.
29. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", Editorial Porrúa, México, 1999. Pág. 983.

30. FLORES ZAVALA. Ernesto. "Fianzas Públicas Mexicanas". Editorial Porrúa. Edición 34ª. México 2004.
31. GAMAS TORRUCO. José. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México 2001.
32. GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo. "Justicia y Seguridad Jurídica, en un mundo de Leyes desbocadas". Reimpresión 2000. Madrid España.
33. GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo. "La lucha contra las inmunidades del poder". Edición 3ª. Editorial Thomson Civitas. Madrid España. Reimpresión 2004.
34. GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina "Derecho Tributario" Consideraciones Económicas y Jurídicas. Tomo I. Parte General. 1ª Edición. Editorial Depalma. Argentina, 1996.
35. GARZA SERGIO. Francisco de la "Derecho Financiero Mexicano". Editorial Porrúa. Edición 25ª. México 2003.
36. GIULIANI FOUNROUGE. Carlos M. "Derecho Financiero". Editorial Desalma. Edición 5ª. Argentina 1993.
37. GONZÁLEZ GARCÍA. E. ALVARADO ESQUIVEL. M de J. Y OTROS. "Manual de Derecho Tributario". Editorial Porrúa. México. 2005.
38. GONZÁLEZ URIBE, Héctor. "Hombre y Sociedad, el dilema de nuestro tiempo", Jus, México, 1979.
39. HALLIVIS PELAYO, Manuel L. "Fisco, federalismo y globalización en México". Tax Editores. México, 2003.
40. HENSEL. Albert. "Derecho Tributario" Traducción y Estudio preliminar por Andrés Báez Moreno, María Luisa González Cuellar Serrano y Enrique Ortiz Calle. Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid 2005.
41. HERRERA MOLINA, Pedro Manuel. "La Exención Tributaria". Editorial Colex. España 1990.
42. HERRERA MOLINA, Pedro Manuel. "Metodología del Derecho Financiero y Tributario". Editorial Porrúa. España 2004.
43. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Comentada y Concordada Tomos I-V. Decimonovena edición. Editorial Porrúa y UNAM. México 2006.
44. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México 1985.

45. JARACH. Dino. "El hecho imponible". Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo. Edición de la Revista de Jurisprudencia. Argentina. S.A. Buenos Aires 1943.
46. JIMENEZ GONZÁLEZ. Antonio. "Lecciones de Derecho Tributario". Edición 9ª. Editorial Thomson.
47. LEÓN-PORTILLA. Miguel. BARRERA V. A. y otros. "Historia Documental de México". Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México. 1984.
48. MAGALLÓN IBARRA. Jorge Mario. "Derechos del Propietario". Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª, edición, 2000.
49. MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. "Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos sus Reformas y Adiciones." Segunda Edición. Editorial Porrúa. México.2006.
50. MARTÍN QUERALT, Juan. "Curso de Derecho Financiero y Tributario" Editorial Lex Nova. 2ª Edición España 2001.
51. MARTÍNEZ LAGO, Miguel A. GARCIA DE LA MORA, Leonardo. "Lecciones de Derecho Financiero Tributario 1", Introducción al Derecho Financiero. Derecho Presupuestario (Estatal). Derecho Tributario (Parte General), Ediciones Estudios Financieros. Madrid 2002.
52. MEDINA GUERRERO y M. ARROYO GIL, A. "Las Haciendas Locales: situación actual y líneas de reforma". Serie clases del gobierno local, 4. Fundación Democrática y Gobierno Local. Diputación de Badajoz Barcelona 2005.
53. MENÉNDEZ MORENO. Alejandro. "Derecho Financiero y Tributario". Editorial Lex Nova. Edición 2ª. España 2001.
54. MUSGRAVE A. Richard, MUSGRAVE B Peggy. "Hacienda Pública. Teórica y Practica". 5ª Edición, editorial Mc Graw Hill, México, 1995.
55. NAVA NEGRETE. Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano". Edición 2ª Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2001.
56. NUÑEZ PEREZ. Guillermo. "Hecho Imponible. No sujeción y exención" en AA. VV. Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. España.
57. PAREDES MONTIEL. Marat. RODRÍGUEZ LOBATO. R. "El principio de reserva de ley en materia tributaria". Editorial Porrúa. México. 2001.
58. PÉREZ DE ACHA. Luis M. y REVILLA. Eduardo. "Estudios Tributarios" H. Congreso del Estado de Guerrero". Editorial Laguna S.A. de C.V. México.2001.
59. PÉREZ DE AYALA. José Luis GONZÁLEZ G. Eusebio. "Derecho Tributario". I Plaza Universitaria. Ediciones Salamanca. 1994.

60. PÉREZ ROYO, Fernando. "Derecho Financiero y Tributario" Parte General, 14ª edición, Thomson Civitas, España 2004.
61. QUIRÓS ROLDÁN, Antonio y VILCHEZ PARDO, Juan de D. "Los beneficios fiscales en el impuesto sobre bienes inmuebles." Editorial Comares, S.L. Granada España. 1998.
62. REAL ACADEMIA. "Diccionario de la Lengua Española". Vigésima Segunda. Edición Espasa-Calpe. Madrid. España. 2001.
63. REAL ACADEMIA. Y ASOCIACION DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA "Diccionario Panhispánico de dudas". Editorial Santillana. Colombia 2005.
64. RIOS GRANADOS, Gabriela y otros. "La influencia de las nuevas tecnologías en el derecho tributario". Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2006.
65. ROMERO GARCÍA, Felipe. "El valor. Sistema Tributario: acerca de su integración entre los principios de la imposición." Servicio de publicación. Universidad de Cádiz 2005.
66. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. "Lecciones de Derecho Financiero". Editorial Universidad Complutense. Edición 10ª. España, 1994.
67. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. "Sistema de Derecho Financiero", Introducción. Volumen Primero. Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1977.
68. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. Edición 2ª. México 2000.
69. SÁNCHEZ PIÑA, José de Jesús. "Nociones de Derecho Fiscal". 5ª. Edición. Editorial Pac. México. 1991.
70. SCHUSTER, Carla. "Ordenanza Tributaria Alemana" Abgabenordnung, 2000 Editorial COLEX 2001. Madrid.
71. TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1944.
72. VARONA ALABERN, Juan E. "Impuesto Sobre Patrimonio". Valoración de Bienes Inmuebles. Editorial Valladolid. 1999.
73. VILLEGAS B. Héctor. "Curso de Finanzas Derecho Financiero y Tributario", Tomo único, 5ª edición ampliada y actualizada, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994.

HEMEROGRAFÍA.

1. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1995. Diario Oficial de la Federación.
2. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1995. Diario Oficial de la Federación.
3. Artículo 115 Décima Reforma Dictamen 1 A Lectura 15/ 06 /1999. Cámara de Diputados Año. II. No. 4 Junio 15 1999.
4. Artículo 115 Décima Reforma Dictamen Proyecto de Declaratoria 2ª lectura 28/10/1999. Año III No. 16 Cámara de Diputados Octubre 19, 1999.
5. Artículo 115 Octava Reforma Debate 29/XII/1982. Año 1. T.I No. 59 Diciembre 29 1982.
6. Artículo 115 Octava Reforma Dictamen 1 A Lectura 28 /XII /1982. Año 1 T. I. NO. 58 Diciembre 28 1982.
7. Artículo 115 Octava Reforma Dictamen de 2 A Lectura 29/XII/1982. Año 1. T.I. No. 59 Diciembre 29 1982.
8. Artículo 115 Octava Reforma Dictamen Proyecto de Declaratoria 1 A Lectura 2/II/1983. Se dispensa 2 A Lectura sin debate se aprueba Año 1.T.I No. 6 Comisión Permanente Febrero 2 1983.
9. Artículo 115 Octava Reforma Minuta de la Exposición de Motivos 27/XII/1982.
10. BARBOSA ZARAGOZA. Pio V. "Impuestos Vigentes en las Entidades Federativas y Distrito Federal, contemplados en las Leyes de Ingresos para 1999". Revista INDETEC, bimestral núm. 115. marzo-abril de 1999.
11. BRZESKI. Juan. W. "Los Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en Polonia y Esfuerzos de Reforma". HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 2. 2005. INDETEC.
12. CABRERO MENDOZA. Enrique. "Los Municipios y sus Haciendas Locales. Un escenario de carencias y de oportunidades". Revista INDETEC. Hacienda Municipal. Sistema de Nacional Coordinación Fiscal. Revista Trimestral No. 93. Marzo de 2006.
13. CAMACHO. César. "Hacienda un Rediseño Constitucional de las Competencias Gubernamentales". Revista INDETEC. Federalismo Hacendario. bimestral núm. 133. abril de 2003.
14. CASTAÑEDA ORTEGA. Ramón. "Análisis Teórico de la Asignación de Potestades Tributarias entre Niveles de Gobiernos: Referencia para la Construcción de una Propuesta para México". Revista INDETEC. Federalismo Hacendario. año 2004.

15. CASTAÑEDA ORTEGA. Ramón. "El Problema de la Asignación de Potestades Tributarias entre Niveles de Gobierno: La Visión de Richard A. Musgrave". Revista INDETEC. Federalismo Hacendario. bimestral núm. 133 abril 2003.
16. CASTAÑEDA ORTEGA. Ramón. "Sistema de Asignación de Potestades Tributaria en la República Federal de Alemania y en Austria". Revista INDETEC Federalismo Hacendario, bimestral núm. 129. Junio de 2002.
17. COLMENARES PÁRAMO. David. "Equidad y Responsabilidad Fiscal. La experiencia Mexicana". Revista INDETEC. Revista 1 Trimestre Fiscal No. 82, Marzo de 2006.
18. DE LA O HERNÁNDEZ, Xochitl Livier. "Comparativo de Ingresos de los Gobiernos Estatales para el Ejercicio de 2006". Revista INDETEC. Federalismo Hacendario. bimestral núm. 145. marzo-abril 2006.
19. DELGADILLO GUTIERREZ. Luis Humberto. "La exención" Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 34 época año II, México. abril 1989.
20. DIARIOS DE DEBATES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN
21. ECHEVERRI E. Bernardo. "El catastro como Instrumento de Desarrollo Municipal". Tomado de la Administración Municipal y el Catastro editado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Colombia 1986. Reproducido con la debida autorización. Publicado en la Revista Trimestre Fiscal No. 33 INDETEC. Agosto 1989.
22. Edición Especial Conmemorativa 30 años al Servicio de las Haciendas Públicas INDETEC 2003.
23. FAYA VIESCA. Jacinto. "Las Explícitas, Concurrentes y Coincidentes como Garantía en el Sistema Federal; y la Igualdad de Jerarquía del Orden Federal y del Orden Local". Revista INDETEC. Trimestre Fiscal núm. 66, abril-junio de 1999.
24. Federalismo Hacendario INDETEC 1. 2005. Revista bimestral.
25. Gaceta Parlamentaria viernes 28 de mayo 1999.
26. GAMBOA GONZALEZ. Rafael. "Potestades Tributarias para Gobiernos Estatales en México". Revista INDETEC, Federalismo Hacendario. bimestral núm. 129. junio de 2002.
27. GÓMEZ DE LA O. Eduardo. "La Coordinación entre Ámbito de Gobierno en el Proceso presupuestario", Revista Hacienda Municipal. Sistema de Coordinación Municipal. INDETEC. Revista Trimestral No. 93. Marzo de 2006.

28. GONZÁLEZ MACÍAS. Arturo. "Previsiones Constitucionales en la Imposición de Derechos", Revista Hacienda Municipal. Sistema de Coordinación Fiscal. INDETEC. Revista Trimestral No. 93, Marzo de 2006.
29. GRUPO DE TRABAJO PARA EL ESTUDIO DEL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS A CARGO DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y SOCIEDADES DE SEGUROS. "Reflexiones Técnico-Jurídicas respecto de la Procedibilidad del pago del Impuesto sobre Nóminas a cargo de las Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros". Revista INDETEC. Especial núm. 151 año 1993.
30. GRUPO ZONA II DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES EN LA REUNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES. Ponencia Presentada por "La Aplicación de los Impuestos sobre Nóminas y Predial a Organismos Paraestatales y Personas Físicas y Morales que han permanecido sustraídas al régimen Legal de éstos Impuestos". Revista INDETEC. Bimestral núm. 71. junio-agosto 1991.
31. GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Juan Marcos. SALAZAR LOZA, S. Artículo 115 Constitucional Historia y Reformas de 1999. Serie de Estudios Municipales. INDETEC. 2002.
32. GUTIÉRREZ GONZÁLEZ. Juan. "Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999". Revista INDETEC Especial núm. 368. año 2002.
33. GUTIÉRREZ GONZÁLEZ. Juan. "La Potestad Tributaria Municipal". Revista INDETEC. Federalismo Hacendario. Bimestral núm. 127. febrero 2002.
34. Hacienda Municipal INDETEC 1 2005. Revista trimestral No. 89 Marzo 2005.
35. Hacienda Municipal. INDETEC 4. 2003. Revista trimestral No. 84. Diciembre de 2003.
36. LÓPEZ CAMACHO. Víctor Adán. "Cambios Recientes en la Normatividad que favorecen el manejo de la Deuda Pública de Estados y Municipios. Reforma al artículo 115 Constitucional". Revista INDETEC. Federalismo Hacendario. Especial. 2003.
37. LÓPEZ MOGUEL. Ana Isabel. "Las Potestades Tributarias en México" Revista INDETEC. Federalismo Hacendario. bimestral núm. 135. Agosto 2003.
38. M. DE CESARE. Claudia. "Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina". HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 1 2005. INDETEC.
39. Memorias del VII Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal. Revista de la Facultad de Derecho primer número extraordinario UAEM. Toluca. 1982.

40. MICHEL URIBE. Hugo Alberto. "La Distribución de Competencias de Gasto entre Ámbitos de Gobierno y Descentralización en México". Revista INDETEC. Trimestre Fiscal núm. 68. octubre-diciembre de 1999.
41. Minuta de Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Año 1 T.I. No. 57 Cámara de Diputados Diciembre 27 1982.
42. NÚÑEZ BARBA. Enrique. "Efectos de la Reforma del Artículo 115 Constitucional en las Haciendas Locales". Revista INDETEC. Federalismo Fiscal. Bimestral núm. 126. septiembre 2001.
43. ORDOÑO y COAUT. Alejandro. "Federalismo y Desarrollo". Numero 58. 1997. México. D.F.
44. ORTIZ RUIZ. Miguel. "El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal". Revista INDETEC. Bimestral núm. 73. noviembre-diciembre 1991.
45. ORTIZ RUIZ. Miguel. "Hacia Mayores Ingresos Propios de los Municipios de México". Revista Hacienda Municipal. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. INDETEC. Revista Trimestral No. 93. marzo 2006.
46. ORTIZ RUIZ. Miguel. "Hacia Mayores Ingresos Propios de los Municipios de México". Revista INDETEC. Federalismo Hacendario. Revista Bimestral. No. 145. marzo-abril 2006.
47. SANDERSON. Paul. "Administración del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria" Mejores Prácticas e Innovaciones en la Esfera Internacional. HACIENDA MUNICIPAL. Revista Trimestral No. 2. 2005. INDETEC.
48. URIBE GOMEZ. José Candelario. "Proporcionalidad y Equidad Tributaria. ¿Sinónimos?. Revista INDETEC. Bimestral Núm. 86. enero-febrero 1994.
49. VILLAVICENCIO. José Ramón. "Relación entre los Catastros Físico, Jurídico y Fiscal" Tomado del Documento presentado en la 1ª Reunión panamericana de Catastro. Caracas. Venezuela. Del 14 al 20 de marzo de 1971. OEA/IBID. Programa conjunto de tributación. Reproducido con la debida autorización. Publicado en la Revista Trimestre Fiscal. No. 33. INDETEC. Agosto 1989.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

1. CÓDIGO CIVIL FEDERAL.
2. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL 2001,2002, 2005 y 2006.
3. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 2005, 2006.
5. CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO.
6. LEY DE COORDINACION FISCAL.
7. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006.
8. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.
9. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
10. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PÚBLICA FEDERAL.
11. LEY DEL REGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO.
12. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2006.

DIARIOS OFICIALES.

1. Diario Oficial de la Federación. Jueves 23 de diciembre de 1999. DECRETO por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Diario Oficial de la Federación. Lunes 25 de Octubre de 1993. DECRETO por el que se Reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Diario Oficial de la Federación. Martes 17 de Marzo de 1987. DECRETO por el que se reforman los Artículos 17,46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos que se indican.

FUENTES INFORMÁTICAS.

1. Discos Ópticos de Compilación IUS6. IUS7. IUS8. IUS9. IUS2000. IUS2004 y IUS 2005. De la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Discos Ópticos de Compilación de Leyes. Compilación II, III Y IV de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Red de Informática Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.