

UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL IMPUESTO PREDIAL COBRADO
CON BASE EN RENTAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

EDUARDO SÁNCHEZ QUIROZ

ASESOR: LIC. ADOLFO H. RAMÍREZ VARGAS

MÉXICO, D.F.

2007

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

Agradezco y dedico el presente trabajo de investigación primeramente a *Dios*, ya que sin su gracia sería imposible la vida, le agradezco infinitamente la oportunidad de la vida, de la salud y de que estoy completo y en pleno uso de mis facultades físicas y mentales, esperando me conserve en esta vida tan maravillosa por mucho tiempo más y en compañía de mis seres queridos. Gracias por haberme renovado la licencia tantas veces y por tantas cosas. Te amo.

En segundo lugar quiero agradecer y dedicar este trabajo a mis amados padres y a mi querido hermano; Licenciado *Eduardo Sánchez Tapia*, *Sra. Leticia Y. Quiroz García* y *Hugo Fco. Sánchez Quiroz*, ¡Lo logramos!. A mis padres por haberme concebido y dado la oportunidad de llegar a esta bella familia, también por todo el amor disfrazado de alegrías, vivencias, consejos, favores, regaños y por la educación ética y profesional que hasta el momento me han ofrecido. Agradezco especialmente esta oportunidad que ambos me han brindado de realizarme profesionalmente, ya que si bien es cierto, la escuela no lo es todo en la vida, no menos cierto es que el estudio académico resulta una herramienta bastante útil. Gracias por haber sido en este ciclo de mi vida mis amigos, mis cómplices, mis maestros, mis protectores, mis juzgadores, mis rivales en algunos casos y por todos los consejos, castigos, reconocimientos, pero sobre todo por haber sido mis padres y formar parte del libro de mi historia personal. Los amo.

A mi amado hermano, por ser uno de mis tesoros más queridos, maestro de muchas cosas y amigo en otras tantas; agradezco tu compañía, tu cariño, tu madurez y tu equilibrio en muchas cosas, pero lo que más te agradezco es el honor que me haces en aceptarme y quererme como tu hermano, pase lo que pase, sea lo que sea.

Agradezco a toda la *Familia Sánchez Tapia*, a mi abuelita *Mercedes Tapia García*, a mis tíos, primos y sobrinos. Agradezco y dedico especialmente este trabajo a mi madrina *Sarita* y a mi adorada tía *Coco*, por ser ambas una muestra de honorabilidad, sencillez, esfuerzo, amor, pero sobre todo por las ganas que tienen de vivir; a mis tíos *Felipe y Roció* así como a sus respectivas familias por el apoyo ofrecido y a mi querido primo Licenciado *Jorge I. Sánchez Sabido* por ser mi hermano, amigo, compañero, maestro, crítico y autor de muchas experiencias. Tu también eres parte de esto. Te quiero.

Iguales agradecimientos y dedicatorias a la *Familia Quiroz García*, a mis abuelitas *Ma. de la Paz Orozco Castañeda y Yolanda García de Quiroz* por sus acertados comentarios y su cariño interminable; a mi tío *Francisco H. Quiroz García* y esposa *Laura Rivera de Quiroz*, gracias por todo; a la familia *Quiroz Miranda* por todas sus atenciones y en especial agradezco a la familia *Vázquez Quiroz* por hacerme sentir como un miembro más de su familia. Los quiero mucho a todos.

De una manera muy especial quiero agradecer de a la familia *Salazar Flores* por toda su hospitalidad y cariño brindado; principalmente agradezco y dedico la presente tesis a *Celina Salazar Flores* por ser parte de mi vida y ocupar un espacio de mi mente y mi corazón, por haberme impulsado a terminar mi escuela y caminar a mi lado en esta etapa de mi vida, por amarme y desear lo mejor para mí y por todo su tiempo y su comprensión. Gracias por ser una excelente persona y por ser mi novia. Te amo.

Quiero agradecer y dedicar el presente trabajo a todos mis amigos, ya que la amistad -y en especial la suya- es un valor indispensable en mi vida, les agradezco a todos y cada uno de mis amigos por todas aquellas experiencias vividas con cada uno de ustedes, experiencias que nos han hecho madurar, experimentar, reír, entristecer, etc. Agradezco y dedico especialmente a *Ricardo Galindo de la Barrera* y apreciable familia, a *Raúl D. Escobedo Izquierdo* y familia, a toda la familia *Rodríguez Aguilar*, principalmente a *David*, a *Rodolfo Ramírez*

Saldierna (mi morens), a Veremundo Viramontes Villar, a Jesús Martínez Carvajal, a Edgar Isaac Zepeda del Olmo (mis queridos DJ'S), a Francisco Salinas Silva (pulso), a Jessica Valdés Parra, a Iván Vázquez Morales, a Israel y Ricardo, a Oscar González Ramírez y Patricia Rojas Coronado (así como a todo el club), a Antonio Olvera Aguilar mi gran amigo y confidente y a su amable familia, a Gerardo Hernández Alcalá y familia, a mi compadres Rafael y Alejandra y a mi pequeño ahijado Lalito, a mi queridísima amiga y confidente Karla Adriana, a mi querido Arturo Rodríguez Llorens (pollito), a Alan Chávez y a Wady Amar Villanueva, por compartir anécdotas maravillosas en Chetumal, Quintana Roo, a mi queridísima amiga Licenciada Vanesa Guevara Oropeza y honorable familia por brindarme y reafirmarme su amistad. También agradezco a los Licenciados Mara J. Franco Maraver, Elizabeth Correa Segura, Lorena Domínguez Ávalos, Hugo Medina Mendieta, Francisco. Javier Torres Gallardo, Jorge Martín Martínez (mi hermano), Enrique Villalpando, Lilia Ramírez Ávalos, Carlos Muñoz, Juan Ruiz Ruiz, Francisco Villagomez, Carlos Hinojosa, y a toda la generación tanto del turno matutino como vespertino por todas las experiencias vividas y adquiridas, a Raúl Morgado Hernández (mi querido gallito), y especialmente a Mauricio Fuentes López Tello por su real y sincera amistad, gracias por todo, que alegría me da saber que lo logramos y que seguiremos logrando nuestros objetivos a lo largo de la vida. Agradezco a mis amigos de la Administración Tributaria Acoxpa por todo su apoyo, especialmente agradezco y dedico el presente trabajo con mucho cariño a Agustín Martínez, Yair Aguilar y a Felipe Fernández de Benito, gracias por su franca amistad y por todas las enseñanzas y consejos, espero nuestra amistad dure para siempre. Por último, dedico y agradezco a los Licenciados Sergio García López por ser una gran persona y amigo y por todos sus consejos, a Víctor M. Ramos Cárdenas y apreciable familia por toda su hospitalidad, por el apoyo que me han procurado y por haberme dado la oportunidad de ser su amigo y parte de su equipo de trabajo, gracias por todo; al Licenciado Alberto Aguilar Pozas, al Licenciado Benito Rodríguez Ortega, a la Licenciada Aura Álvarez Jiménez, a los Licenciados David Figueroa Márquez (Not. Pub. 57) y Francisco X. Arredondo Galván (Not. Pub. 173) por haberme dejado ser parte de su equipo de trabajo, y por

último y no por eso menos importante, al Maestro *Gerardo F. Laviaga Rendón* Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales, por esta fabulosa oportunidad de laborar bajo su apreciable dirección; asimismo agradezco a mi tía *Nora*, y a las familias *Rudiño, Silva y Monsalve*.

También quiero agradecer y dedicar la presente tesis en memoria de aquellas personas que ya no están en esta vida con nosotros, aquellos que se bajaron del tren hace tiempo, pero que al final de cuentas nos encontraremos en la estación en que nos toque bajarnos. A mi amado abuelito *Rodolfo Quiroz Vera*, que recuerdo con mucho cariño y no sabes como me hubiera gustado que tus ojos vieran esto, aunque se que estás conmigo; a mi tío *Toño* por haber estado siempre al tanto de mi familia; a mi tía *Martha Espinosa*, a *Alan Silva* por haberme enseñado, en complicidad con *Dios*, lo valiosa que es la vida; y a mi apreciable compadre *Rubén Díaz* por su exquisita amistad.

Finalmente agradezco a la *Universidad Latina* pues en ella conseguí el objetivo de terminar mi Licenciatura, también agradezco a todos mis profesores en virtud de que fueron y son pieza clave de este proceso de aprendizaje, pues sin su sabiduría y sin sus conocimientos aportados no hubiera acabado mi escuela y no hubiera adquirido la educación que hasta el momento tengo. Agradezco a los Licenciados *Alejandro Pérez Correa*, *Magistrado Reinaldo M. Reyes Rosas* y *Arturo Berumen Campos* por su fina sabiduría; al *Licenciado Francisco Ortiz de la Torre* por brindarme su amistad, así como al *Licenciado Adolfo Ramírez Vargas* por todo el apoyo brindado, espero sienta este trabajo como suyo, muchas gracias por todo.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO. MARCO CONCEPTUAL

1.1. Las Finanzas Públicas.	1
1.2. Los Ingresos del Estado.	14
1.2.1. Clasificación de los Ingresos.	15
1.2.1.1. Los Impuestos.	19
1.2.1.1.1 Principios Generales de los Impuestos.	27
1.2.1.1.2 Principios Elementales de los Impuestos.	28
1.2.1.1.3 Principios Constitucionales de los Impuestos.	30
1.2.1.1.4 Efectos de los Impuestos.	31
1.2.1.2. Los Derechos.	36
1.3. Los Actos de Autoridad.	39
1.3.1. Fundamentación y Motivación del Acto Administrativo.	41
1.3.2. Requisitos del Acto Administrativo previstos en el Código Financiero del Distrito Federal.	42

CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO JURÍDICO

2.1. Análisis Dogmático de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	47
2.2. Disposiciones contenidas en el Código Financiero del Distrito Federal.	69
2.2.1. Disposiciones del Impuesto Predial cobrado con base en rentas contenidas en el Código Financiero del Distrito Federal.	80
2.3. Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	83
2.4. Disposiciones de la Ley de Amparo.	85

CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL IMPUESTO PREDIAL COBRADO CON BASE EN RENTAS

3.1. Determinación del Impuesto Predial.	87
3.2. Determinación del Impuesto Predial cobrado con base en rentas.	104
3.3. Problemática del Impuesto Predial cobrado con base en rentas.	106

CAPÍTULO CUARTO. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO MEDIO DE DEFENSA ANTE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL COBRADO CON BASE EN RENTAS.

4.1. Disposiciones Generales.	122
4.2. Partes en el Juicio de Amparo.	126
4.3. Demanda de Garantías e Informe Justificado de las Autoridades Responsables.	128
4.4. Improcedencia y Sobreseimiento del Juicio de Amparo.	135
4.5. De la Sentencia.	138
4.6. Efectos de la sentencia de Amparo respecto del Impuesto Predial cobrado con base en rentas.	139

CONCLUSIONES	146
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	162
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más importantes por resolver, tanto de la Federación como de cada entidad federativa, en su calidad de Estados Soberanos, es conseguir, administrar y ejecutar el gasto público que obtiene para satisfacer las necesidades de la colectividad, a través de distintos medios, como por ejemplo la obtención de recursos financieros por medio de la recaudación de las contribuciones, y en el caso particular de los impuestos.

El impuesto es la carga u obligación que impone el Estado –entendiendo a éste en su concepto abstracto-, a través de una ley, que repercute, en la mayoría de las veces de manera económica; es decir, existe un menoscabo en el patrimonio del sujeto pasivo de la relación tributaria desde el momento en que éste tributa sus impuestos.

Entendemos que el Estado necesita de recursos para satisfacer las necesidades colectivas, también observamos la actitud fraudulenta de gran parte de la población que no paga como debería pagar sus impuestos o de plano no los paga; pero en lo que definitivamente no estamos de acuerdo es en la imposición por parte de la autoridad de impuestos en demasía ruinosos, excesivos y carentes totalmente de proporcionalidad y equidad tributaria, por lo que se deduce que violentan los principios de equidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 31, *fracción IV* Constitucional, además, no cumplen con la garantía de legalidad exigida constitucionalmente para la emisión de cualquier acto de autoridad, consagrada en nuestro artículo 16 de la Carta Magna.

Es el caso del impuesto predial cuando éste se cobra en base en rentas obtenidas por el otorgamiento del uso o goce temporal de un bien; éste, resulta ruinoso y excesivo ya que en principio consideramos que el objeto del impuesto predial en esencia es el uso del suelo, ya sea en calidad de propietario o

poseedor, y no así, la obtención de riqueza por concepto de una renta; pues para este supuesto el Estado en su nivel Federal grava la riqueza que obtienen las personas físicas o morales por medio del Impuesto Sobre la Renta.

Otro de los puntos controvertidos en la determinación del impuesto predial cobrado con base en rentas, es la falta de uno de los aspectos mas técnicos superlativos, como lo es la motivación legal que tienen los factores **38.47**, **10.0**, **0.25454** y **0.42849**; pues ninguno de ellos contiene las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que fueron y son génesis de la imposición y aplicación de dichos factores al momento de determinar el impuesto predial cobrado con base en rentas.

Finalmente, encontramos que el factor **10.0** también carece de aspectos *sinne quanon* como lo son la equidad y la proporcionalidad tributarias, ya que con este procedimiento no se esta tratando igual a los iguales y por otro lado se esta desconociendo en lo absoluto la capacidad económica del contribuyente, en razón de que este factor eleva *10* veces la base gravable del impuesto.

Luego entonces, es importante realizar el presente estudio dogmático del impuesto ya mencionado, pues a todas luces brilla la inconstitucionalidad existente en esta forma de determinar el impuesto predial, en virtud de la violación existente a las garantías de legalidad, contenida en el artículo *16* Constitucional; así como las de proporcionalidad y equidad tributarias contenidas en el artículo *31, fracción IV* del mismo ordenamiento legal.

En el primer capítulo estudiaremos en general, conceptos básicos de la actividad financiera y en particular de los impuestos; asimismo observaremos distintas clasificaciones, principios reguladores, efectos y elementos de los mismos.

En el segundo capítulo analizaremos todo el marco jurídico que tiene inherencia sobre los impuestos y claro, sobre el impuesto a analizar. Este marco jurídico comprende; por supuesto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Financiero del Distrito Federal, la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley de Amparo; cabe mencionar que existen otras leyes que tienen correlación con la materia o que aplican de manera supletoria, las cuales para efecto de este trabajo no son de mayor importancia salvo en lo sustantivo.

Del primer ordenamiento en mención estudiaremos las máximas de Derecho y los Principios en él consagrados, así como los requisitos elementales que debe contener en esencia cualquier acto de autoridad; del segundo ordenamiento en cita estudiaremos los requisitos más en particular de los actos y/o impuestos en él establecidos. Por supuesto, en este Código Financiero se establece todo lo referente al Impuesto Predial, como lo es, quiénes son los sujetos obligados al pago, cómo se determinará y cuál será la base gravable, cuáles serán las tarifas aplicables para determinar el impuesto, los casos de descuento y los casos de excepción, de igual manera establece la manera en que procederá la autoridad fiscal cuando los contribuyentes omitan declarar el valor catastral de sus inmuebles, lo referente a la emisión y aplicación de la relación de valores unitarios del suelo y de las construcciones adheridas a él, también establece el tiempo en el que el impuesto debe pagarse, qué procede cuando el valor catastral sea modificado y otras disposiciones aplicables en el impuesto predial.

El tercer capítulo contiene en esencia el análisis dogmático realizado al impuesto predial, cómo es la forma de determinarlo *con base a los valores unitarios y con base en rentas*, así como la problemática, sus repercusiones y la propuesta para resolver el conflicto de inconstitucionalidad del impuesto predial cobrado con base en rentas.

Por último en el cuarto capítulo conoceremos lo relativo al juicio de Amparo como el medio de defensa idóneo ante la inconstitucionalidad del cobro del impuesto predial con base en rentas; mencionaremos a las partes que interactúan en el juicio, todo lo relacionado a la demanda e informe justificado rendido por las autoridades responsables, los casos de improcedencia y sobreseimiento del juicio, cómo deben ser resueltos los asuntos en Amparo y los efectos de la sentencia de amparo con relación al impuesto predial cobrado con base en rentas.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL

1.1. Las Finanzas Públicas

La Ciencia de las Finanzas Públicas cuenta con autonomía respecto de la economía política y es de reciente creación, ya que no puede remontarse más allá de la Revolución Francesa. Esto no quiere decir que el fenómeno financiero en el Estado no se haya presentado antes de ese acontecimiento ya que desde que surge la vida en colectividad surge también el imperativo de atender las necesidades sociales, y para ser satisfechas requieren gastos que deben ser cubiertos por todos los miembros de esa colectividad; sin embargo, no fue sino hasta el siglo pasado cuando la Ciencia de las Finanzas Públicas conquistó su autonomía.

Desde la antigüedad, hubo ciertas referencias a esta clase de fenómenos; Aristóteles, se refiere a ellos en algunos pasajes de sus obras, y en la Edad Media, en las obras de los Escolásticos, pueden encontrarse algunas máximas de moral financiera.

A fines del siglo XV, el aumento de los gastos públicos y las transformaciones económicas llamaron la atención de algunos escritores sobre las finanzas del Estado, por ejemplo, los ingleses *Hobbes y Petty en el siglo XVII* se muestran partidarios de los impuestos indirectos y *John Locke y Vanderlint* de los Impuestos directos; *Montesquieu en el Espíritu de las Leyes*, dedica su estudio a la imposición de los tributos y a la importancia de los rendimientos.¹ *Adam Smith* en su tratado sobre la *Riqueza de las Naciones*, dedica un estudio especial a la materia impositiva en el que formula sus cuatro principios

¹ FLORES ZAVALA, Ernesto. *Elementos de las Finanzas Públicas*, Vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1980, Pág. 3.

inmortales sobre los impuestos, mismos que en su momento se explicaran y desarrollaran para su mejor comprensión.

El proceso de separación de la Ciencia de las Finanzas como una rama independiente de la economía política, corresponde a un nuevo pensamiento, ya que mientras los clásicos sostenían doctrinas referentes a que el Estado debía limitarse a lo más imprescindible, los escritores del Siglo XIX comenzaron a considerar al Estado como la forma de cooperación social más elevada destinada a realizar algo más completo que solo la protección de los derechos privados.

Entre las causas que dieron motivo a la transformación de ésta materia, puede considerarse que influyeron de modo principal los siguientes acontecimientos:

- a) El constitucionalismo de los Estados;
- b) La acción cada vez más fuerte de los parlamentos en la historia política de Francia a fines del siglo XVIII y la historia constitucional de Inglaterra durante el transcurso del siglo XVII;
- c) Los procesos de industrialización del siglo XIX a lo que siguió la formación de los organismos obreros y luego la organización de esta clase social como una nueva fuerza con nuevos derechos;
- d) El pronunciamiento de los partidos liberales contra los Impuestos al consumo y los monopolios de carácter privado; y
- e) La propaganda del Socialismo a favor de que las cuotas impositivas se apegaran al concepto de equidad, inspirado en la teoría de la igualdad del sacrificio, acontecimiento que trae como consecuencia la aplicación cada vez más frecuente de los Impuestos progresivos.

A las razones anteriores, debemos agregar el enorme incremento de las necesidades financieras del Estado derivadas del aumento de sus gastos, motivado por su organización creciente como consecuencia de las nuevas

atribuciones que se le asignaron, principalmente en el campo económico, y por el acrecentamiento de las deudas públicas derivadas de las causas anteriores y de las guerras frecuentes.

Estas necesidades dieron lugar a una acción cada vez más enérgica por parte del Estado para obtener de los particulares Impuestos o contribuciones de cualquier otra índole, recurriendo en su caso a procedimientos administrativos o judiciales para exigir el cobro de éstos y así obtener el dinero y los recursos necesarios para satisfacer las necesidades colectivas.

Podemos decir que la Ciencia de las Finanzas Públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por las que el Estado se procura de las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento, y determinar la forma en que estas riquezas serán utilizadas.

De acuerdo con esta definición, la Ciencia de las Finanzas Públicas comprende dos partes fundamentales; a decir, una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado (federación, entidades federativas y municipios), y otra que se refiere a la aplicación correcta de sus ingresos.

La primera parte comprende las reglas con las cuales se deben establecer los impuestos y los procedimientos para su percepción, el estudio de los derechos, de los productos y de los aprovechamientos; los empréstitos; la emisión de moneda, la expropiación por causa de utilidad pública y, en general, todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero o los bienes que necesita.

La segunda parte estudia el procedimiento técnico que debe seguirse para obtener el mejor aprovechamiento de esos recursos, luego entonces, las Finanzas Públicas son el conjunto de normas y procedimientos que estudian los

hechos, los principios, la técnica de obtención y la forma de gasto de los fondos gubernamentales.

De acuerdo al Diccionario, Finanzas Públicas significa el caudal que obtiene la Hacienda Gubernamental y lo relativo a las transacciones monetarias que efectúa el Estado a través de los Órganos Gubernamentales competentes para ello;² luego entonces, las Finanzas Públicas o Finanzas del Estado, son el conjunto de recursos económicos y la administración de éstos, con los cuales el Estado hace frente a sus tareas y funciones.

Como ya es de explorado derecho, el Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno, debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de sus objetivos, como a sus erogaciones, a la obtención de los medios para atenderlas y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto en sí constituye la actividad financiera³.

En consecuencia, la actividad financiera del Estado es el universo de acciones y actos por cuyo medio éste obtiene recursos para solventar el gasto público, la manera como estos recursos se van a administrarse y la forma de su gasto.

Resulta evidente, entonces, que por su contenido, la actividad financiera del Estado, desde el punto de vista jurídico; estudiado a través del Derecho Financiero, implica cuatro situaciones sustanciales; a decir, la obtención del ingreso, el manejo adecuado de los recursos recabados, la realización de erogaciones destinadas al sostenimiento del aparato estatal y la realización de la justicia individual y colectiva.

² ARTINEZ MORALES, Rafael I. *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*. Segunda Edición. Editorial Oxford, 2000, México, Pág.119.

³ IULIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho financiero*, Vol. I, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1977, Pág. 3.

Los ingresos obtenidos por el Estado mediante los mecanismos públicos o privados representan un capítulo fundamental dentro de su patrimonio y son instrumento imprescindible para el cumplimiento de sus atribuciones. Los recursos financieros captados por el Estado deben cubrir, de una u otra forma, las erogaciones que efectúe el poder público, lo cual es absolutamente lógico si consideramos que él mismo se obliga a percibir los ingresos que aporten los gobernados, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes, con el fin único de destinarlos al gasto público.

La actividad que el Estado efectúa en el ámbito financiero se instrumenta básicamente por medio de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los cuales se fijan en cada uno de los diferentes niveles de gobierno. Estos ordenamientos son de carácter temporal y su vigencia dura lo que el año fiscal, que en nuestro caso corresponde al año calendario; es decir, del 1° de enero al 31 de diciembre.

Constitucionalmente, a toda esa actividad financiera la regulan, principalmente los artículos 21; 22; 31, fracción IV; 72, inciso h); 73, fracciones VII, VIII, IX, XVIII, XXIV y XXIX-A; 74, fracciones II, III y IV; 75; 89, fracción I; 115, fracción IV; 117, fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX; 118, fracción I; 126 y 131, y conculatoriamente a éstos artículos se aúnan el artículo 8, por estar expresa la obligación a los servidores públicos de atender en breve término el derecho de petición formulado por el peticionario, siempre y cuando se respete el formulismo legal; los artículos 14, párrafo segundo y 16, primer párrafo por contener dos de los más grandes principios rectores de nuestro sistema jurídico, el de seguridad jurídica o de justicia y el de legalidad, y el artículo 22 en cuanto a la multa excesiva, que en su caso se logre demostrar en los juicios respectivos, en el momento procesal oportuno, llevado ante los tribunales previamente establecidos.

Alfonso Cortina Gutiérrez, cuando alude a las Finanzas Públicas, dice que éstas se refieren a todos los medios económicos del Estado para satisfacer sus erogaciones, los cuales clasifica en cuatro categorías:

- a) Recursos Tributarios;
- b) Precios Públicos;
- c) Empréstitos, tanto de fuentes externas como internas y
- d) Emisión de moneda.⁴

El Derecho Financiero Público es una rama autónoma del Derecho Administrativo que estudia, norma o regula (según se considere como ciencia o como conjunto de normas) la actividad financiera Estatal.

El Derecho Financiero, representa según Carlos M. Giuliani Fonrouge, el aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado.⁵

Cada uno de los campos de la actividad financiera estatal corresponde a una rama del Derecho Financiero y se separa en diferentes momentos del siguiente modo:

- a) Captación u obtención, estudiada por el Derecho Fiscal o Tributario, pues éste estudia la recaudación de ingresos tributarios del Estado y pone especial énfasis en la relación de los sujetos que intervienen en la obligación tributaria a favor de la Hacienda Pública.
- b) Administración o manejo, estudiada por el Derecho Patrimonial Público.
- c) Gasto o erogación, estudiada por el Derecho Presupuestario.

⁴ CORTINA GUTIERREZ, Alfonso. *Curso de política de finanzas públicas de México*, Editorial Porrúa, México, 1977, Pág. 16.

⁵ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho Financiero*, Vols. I y II, Tercera edición, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1977, Pág. 86.

El Licenciado Gabino Fraga, en su tratado de Derecho Administrativo, al señalar el contenido del Derecho Financiero, dice que éste comprende⁶:

- a) La estructura y organización del poder encargado de realizar la función administrativa.
- b) Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c) El ejercicio de la función administrativa.
- d) Las relaciones de los particulares con respecto a la administración pública.

Por otro lado, el Derecho Financiero Público puede ser Internacional o Nacional; Internacional cuando se refiere a las normas que rigen las relaciones de carácter financiero de dos o más Estados soberanos entre sí y/o de una persona con varios Estados soberanos, por su parte, cuando es Nacional, se refiere a las normas que rigen las relaciones de carácter financiero entre un Estado y sus gobernados.

El Derecho Financiero también puede clasificarse en Constitucional y Ordinario, según se refiera a las normas establecidas en la Constitución, o a las que se encuentran en las leyes ordinarias.

Y a su vez, puede clasificarse según la materia que integra su contenido, puede dividirse en múltiples ramas: Tributario, Bienes del Estado, Empréstitos, Organización de la Hacienda Pública, Contabilidad de la Hacienda Pública, etc.

De estas ramas, la más importante del Derecho Financiero es el Derecho Tributario o Derecho Fiscal, ya que se refiere a los impuestos, su objeto, los sujetos de éstos, las cuotas y los procedimientos de determinación; este Derecho se define como el conjunto de disposiciones jurídicas que regula los

⁶ FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit., Pág. 11.

diversos aspectos de las contribuciones, como lo es el establecimiento de contribuciones a través de las leyes y lo relativo a su determinación, liquidación y recaudación, ejecución y administración, con especial énfasis en la relación de los sujetos que intervienen en la obligación tributaria, así como lo conducente a la asistencia y orientación al contribuyente (esto último como una muestra de la aplicación concreta del principio de justicia tributaria), lo concerniente a la comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y al poder sancionador de la administración pública en materia fiscal.

La voz *fisco*, proviene del latín *fiscus*, con la que se designaba el tesoro o patrimonio de los emperadores para diferenciarlo del erario, que era el tesoro público o los caudales destinados a satisfacer las necesidades del Estado.⁷

En lo que concierne a las relaciones del fisco con los contribuyentes, éstas pueden ser de armonía, de concertación o contenciosas (cuando se promueve el recurso de revocación, o el juicio de nulidad, incluso el juicio de amparo) y de franca rebelión, como en el caso de evasión fiscal.

Otro punto de estudio del Derecho Fiscal son las relaciones que se establecen con los particulares, esta parte regula aquellas situaciones que por causas tributarias se presentan entre éstos, como sucede en la traslación de impuestos, por ejemplo, en el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Es menester mencionar las fuentes del Derecho Fiscal; cabe recordar que fuente del Derecho es de donde emana, brota o nace éste; al respecto existen tres tipos de fuentes: Las **formales**, que son las relativas a los procesos de creación de las normas, las **reales** que son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas y las **históricas** que son las que aluden a evidencias documentales de eventos o actos que dieron origen al texto de

⁷CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal I*, Segunda Edición, Iure editores, México, 2003, Pág. 8.

una ley; por lo pronto solo se hará referencia a las **fuentes formales** del Derecho Fiscal:

- a) **La Ley.** Esta fuente se integra por el conjunto de normas jurídicas de carácter general y abstractas emitidas por el Poder Legislativo, integrado por el Congreso de la Unión, por las Legislaturas Locales, o por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por lo que respecta a las Leyes Fiscales, no se deberán pagar si el tributo no se encuentra establecido en una ley. Esto se conoce como principio de legalidad y consiste en que si no se indica en el texto de la ley la existencia de una contribución, no habrá obligación de pagarla; además de precisar los elementos sustanciales de las contribuciones como lo es el sujeto, el objeto, la base, la tasa, la tarifa y la época de pago, pues de no señalarse éstos, se estaría en presencia de una ley fiscal imperfecta y, en consecuencia, no podrían recaudarse los impuestos.⁸
- b) **Los Reglamentos.** Son normas de carácter general, abstractas e impersonales, expedidas por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. Los reglamentos no deben rebasar lo que establece la ley fiscal, ya que si lo hicieran serían inconstitucionales.⁹
- c) **El Decreto Ley.** Del verbo latino *decernere, decrevi, decretum*, que significa acuerdo o resolución. Según el Diccionario de la Real Academia Española es la “*resolución, decisión o determinación del Jefe de Estado*”. El Decreto es una resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a

⁸ Apuntes de la clase de Derecho Fiscal I, impartida por el Licenciado *Luis L. Rodríguez Iman*.

⁹ Idem.

efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido.¹⁰ El Decreto-Ley es la disposición de carácter Legislativo emitida en vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo, constituye un decreto normativo que tiene el mismo vigor que la Ley formal. Cabría definirlo como toda regulación de materias que, dada su naturaleza, están dentro del ámbito de la ley formal. En general el Decreto-ley es la decisión de carácter Legislativo que dicta el poder Ejecutivo fundado en el estado de necesidad y en circunstancias excepcionales.

d) **La Jurisprudencia.** Es la Justicia de carne y hueso y se integra con los criterios de los Jueces y Magistrados de los Tribunales por medio de los cuales se fija el alcance y contenido de una norma. En la materia fiscal, la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha inducido al Legislador a modificar las leyes fiscales. En la materia fiscal Nacional, se reconocen cuatro órganos que crean Jurisprudencia, a saber la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados y del Distrito Federal; los tres primeros emiten Jurisprudencia obligatoria, mientras que para los Tribunales Administrativos lo es solo para ellos.¹¹

e) **Los Tratados Internacionales.** Según el artículo 133 Constitucional, los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República que sean aprobados por el Senado y que estén de acuerdo con la Carta Magna, serán Ley Suprema en toda la Unión; a manera de ejemplo se puede citar a los Tratados Internacionales destinados a evitar la doble tributación. Esta prolongación del poder tributario que rebasa las fronteras de un Estado, evita que un contribuyente esté sujeto u obligado simultáneamente a dos potestades impositivas emanadas de dos soberanías diferentes, las cuales

¹⁰ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, t II, Editorial Porrúa, UNAM, México, Pág. 838.

¹¹ CARRASCO IRIARTE, Hugo. Op. Cit. Pág. 10.

generan dos obligaciones fiscales que gravan el mismo hecho impositivo, y en consecuencia, se exija el pago dos veces, lo que constituye una evidente injusticia.

El ámbito del Derecho Fiscal puede ser:

- a) **Constitucional:** Que incluye y antepone los principios constitucionales en que se fundamenta la tributación, tema que se expondrá posteriormente en el cuerpo del presente trabajo, en su capítulo correspondiente.
- b) **Sustantivo:** Se refiere a los elementos esenciales de la obligación fiscal, en él se analizan los impuestos en particular, los sujetos, el objeto, la base, la tasa, la tarifa y la época de pago.
- c) **Formal:** Se ocupa de los procedimientos y las formalidades que deben cumplirse en materia fiscal, por ejemplo, el proceso de fiscalización o ejecución, las notificaciones, los embargos, las declaraciones, los registros, los requerimientos, etc.
- d) **Internacional:** Que tiene por objeto el cumplimiento de los Tratados Internacionales en materia fiscal.
- e) **Procesal:** Que está constituido por las normas que regulan el juicio de nulidad, el cual se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o de cada Estado, según sea el caso o el acto administrativo que se intenta nulificar y combatir.

El Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 19 de noviembre de 1940, dijo: *“El Derecho Fiscal, como rama del Derecho Administrativo y a su vez del Derecho Público, ha venido evolucionando en forma tal, que*

*actualmente puede considerarse como una verdadera rama autónoma del Derecho, con características especiales”, y agrega: “El Derecho Tributario concretamente regula las relaciones entre la Hacienda Pública y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes”.*¹²

Ahora bien, existe un problema, el de la justificación del derecho que tiene el Estado para constituirse como propietario de un conjunto de riquezas, cuyo origen fundamental es la aportación que hacen los miembros del propio Estado, en forma obligatoria por imperativo legal y hecha efectiva por la facultad económica coactiva, es decir, a través de la acción del Estado para exigir el pago de las cantidades que él mismo ha establecido como créditos a cargo de sus miembros. Este problema se justifica porque el Estado necesita la riqueza precisamente para estar en la posibilidad de lograr los fines y ejercitar las atribuciones que se le han asignado, y para cuyo cumplimiento requiere bienes muebles e inmuebles, servicios y por supuesto dinero en efectivo.

Se dice a menudo que en la Economía Pública primero deben determinarse los gastos y después los ingresos necesarios para cubrirlos, la relación entre gastos e ingresos es de estrecha interdependencia y ambos deben determinarse al mismo tiempo; carecería de todo objeto que el Estado determinara los gastos que debe hacer si la capacidad económica de sus miembros no es bastante para soportar los impuestos necesarios para cubrirlos; por otra parte, si la capacidad económica general permite al Estado obtener, sin gravar con exceso la economía particular con cantidades elevadas, ese Estado estará en condiciones de realizar una mayor actividad; por ejemplo, aumentar las obras públicas o mejorar y aumentar los servicios, por eso se debe de fijar la cuantía de los gastos en relación con las posibilidades de ingresos y a su vez calcular éstos según la cuantía de los gastos indispensables.

¹² FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit., Pág. 12.

Cabe decir que el Estado es titular de facultades extraordinarias, las cuales emanan de su naturaleza. Esa naturaleza se explica por medio de reconocer la existencia de una voluntad político-social, originada en el consenso popular, la cual es necesaria para legitimar y armonizar la vida en común por la vía del derecho. Tal voluntad goza de la prerrogativa de imponer sus decisiones, incluso por encima de la voluntad de cualquier miembro de la comunidad, con la única limitación de que, al hacerlo, éste se subordine a las disposiciones normativas preestablecidas. En ese sentido, es fácil advertir que la potestad tributaria tiene su fundamento en el poder soberano de que está investido el Estado; por lo que los impuestos y demás figuras tributarias se consideran prestaciones económicas que el Estado puede exigir al público, en virtud de su potestad impositiva derivada del imperio estatal y de la consecución del interés común o del bienestar colectivo.

Sergio Francisco de la Garza expresa que recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de sus atribuciones que le están encomendadas.¹³

En ese orden de ideas, la Potestad Tributaria se ejerce por el Poder Ejecutivo, en su carácter de administrador fiscal, por lo que le corresponde determinar y comprobar cuándo se han producido en realidad los hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de esos pagos, o bien verificar si las prestaciones realizadas se encuentran ajustadas a la ley.¹⁴

De conformidad con lo anterior, el Poder Tributario puede ser:

¹³FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1985, Pág. 203.

¹⁴Ibidem, Pág. 205.

- a) **Abstracto:** Toda vez que se trata de una potestad derivada del poder de imperio del Estado, el cual legitima el derecho de éste a aplicar tributos. No debe confundirse la potestad con su ejercicio, ya que, una cosa es la facultad de actuar y otra muy distinta la aplicación de esa facultad en el plano de la realidad material.
- b) **Permanente:** En razón de que es connatural al Estado y, por derivar de su poder, solo se extingue con el Estado mismo. En consecuencia, en tanto el Estado subsista, gozará indefectiblemente del poder de gravar.
- c) **Irrenunciable:** El Estado no puede desprenderse de ese atributo esencial, pues sin el poder tributario no podría subsistir.
- d) **Indelegable:** Este aspecto está íntimamente ligado a la prerrogativa inmediata anterior y reconoce análogo fundamento. Delegar el Poder Tributario importaría tanto como desprenderse de él en forma absoluta y total.¹⁵

1.2. Los Ingresos del Estado

La palabra Ingreso significa *entrada*.¹⁶ Estamos en el entendido de que el Estado requiere una inmensa masa de recursos pecuniarios para hacer frente a los gastos públicos y para lograr la realización de los fines que, como organización política, le son inherentes.

El gobernado por su parte, es quien debe proporcionar esos recursos monetarios a efecto de que se cubran los gastos de la sociedad política a la que pertenece. Esta aportación representa un sacrificio, pero es la forma en que las necesidades derivadas de la vida en sociedad se satisfagan. El Estado,

¹⁵. GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, t. I, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1982, Pág. 283.

¹⁶. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit., Vol. III, México, 2000, Pág.139.

en cualquiera de sus niveles de gobierno, mediante diversas figuras tributarias de carácter legal, establece la obligación a los individuos de pagar contribuciones.

Recordemos que el Estado obtiene ingresos por vía del derecho público y por vía del derecho privado; para obtener los primeros actúa como ente soberano, por ejemplo, en este rubro se incluyen los empréstitos y los Impuestos recaudables de manera normal o extemporánea, en los que existe la obligatoriedad y la posible coacción por parte del Gobierno hacia el gobernado.

Luego entonces, el tributo es la prestación pecuniaria que el Estado, a través de un ente público autorizado y en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma.

Para obtener los segundos se sujeta a las reglas que lo colocan en una situación de relativa igualdad con los propios gobernados, por ejemplo, aquellos que provienen de su actividad industrial y comercial por medio de empresas públicas, cuando realiza contratos como compraventas, los que obtiene por las regalías que derivan de la explotación de patentes, marcas o derechos de autor, o bien, cuando se beneficia de un legado.

1.2.1. Clasificación de los Ingresos

Es importante conocer la clasificación de los ingresos o contribuciones, ya que en un momento dado sirve para saber cuál es el gravamen apropiado para la actividad que se desea gravar y si es adecuado para la economía del Estado.

Algunos expertos en la materia opinan al respecto de la clasificación:

Carlos M. Giuliani Fonrouge indica que las clasificaciones corrientes tienen su origen en la Ciencia de las Finanzas de la cual han derivado al ordenamiento jurídico, si bien con características propias en que los autores se han preocupado de aspectos políticos, económicos y sociales, antes que de caracteres jurídicos y es en tal sentido que puede hablarse de la permanente evolución de la noción del impuesto, por las diferentes concepciones acerca de su utilidad o fines. Pero no ocurre lo propio en el aspecto jurídico, pues todas las contribuciones, cualquiera que sea su denominación, tiene su fundamento en el poder tributario del Estado y poseen análoga estructura jurídica; las diferencias radican en el presupuesto de hecho asumido por el legislador como determinante del tributo, que responde a circunstancias metalúrgicas.¹⁷

A su vez, Héctor B. Villegas dice que la clasificación jurídica más perfecta es la que divide a los tributos en vinculados y no vinculados; en los tributos no vinculados (impuestos) no existe conexión de lo obligado con actividad alguna que se singularice a su respecto o que lo beneficie: por ello, el hecho imponible consistirá en un hecho o situación que, según la valoración del legislador tenga índole abstracto como índice o indicio de capacidad contributiva, por ejemplo, percibir una renta, poseer un patrimonio, realizar un gasto. En tal caso, la obligación tributaria será cuantitativamente graduada conforme a los criterios que se crean más adecuados para expresar en cifras concretas cual será la dimensión adecuada de su obligación. En los tributos vinculados, el hecho imponible contiene, también, un hecho en que el obligado ejecuta una situación en que él se halla; pero el hecho imponible está estructurado en forma tal que dentro de sus ingredientes hay asimismo una actividad o gasto a cargo del Estado que de alguna forma se particulariza en el obligado o repercute en su patrimonio. Por ello, discernimos con los criterios según los cuales el hecho imponible consiste únicamente en actividad estatal o su beneficio.¹⁸

¹⁷GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Op. Cit. *Derecho Financiero*, Vol. 1, Pág. 3.

¹⁸VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, t 1, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1980, Pág. 77.

Por su parte, Manuel de Juano estima preferible el mantenimiento conceptual de una división cuatripartita de los tributos, en impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y parafiscales. La doctrina ha concluido desde antiguo en la existencia de una división tripartita de los recursos derivados, o sea, los impuestos, las tasas y las contribuciones de mejoras. A éstos se suman hoy una cuarta categoría representada por los recursos parafiscales, que algunos autores, entre ellos Giuliani Fonrouge, objetan como categoría jurídica-financiera especial, y estiman preferible prescindir de ella por la posibilidad de confusiones que podrían originar, ya que la naturaleza de los recursos parafiscales obliga a una diferenciación con otros tributos que integran este género de recursos estatales, pues los recursos parafiscales tienen tributariamente una naturaleza propia que los distingue de los anteriores. Son tributos que participan de la naturaleza del impuesto por su gravitación económica sobre el consumidor, lo que les acuerda cierta semejanza con la imposición indirecta y por su obligatoriedad, pero no tiene figuración específica en el presupuesto del Estado, y están afectados a gastos determinados, que se especifican por la disposición legal que los ha creado, vale decir que la parafiscalidad deroga la regla de la no afectación de los recursos.¹⁹

Sergio Francisco de la Garza expresa que tanto la Ciencia de las Finanzas Públicas como el Derecho Financiero, expresado por la mayoría de sus más preclaros exponentes, están de acuerdo de que los tributos pueden clasificarse en tres grandes grupos, conforme a tres grandes principios de distribución de las cargas públicas. Las tres categorías tradicionales de Tributos vienen a ser, los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales.²⁰

Emilio Margáin Manautou hace notar que en el grupo de contribuciones quedan incluidos los impuestos, los derechos o tasas y las contribuciones especiales, y

¹⁹ DE JUANO, Manuel. *Curso de Finanzas y Derecho Tributario*, t 1, Editorial Molachino, Rosario, Argentina, 1966, Págs. 230 a 232.

²⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1985, Págs. 307 y 339.

que son comunes a estos tributos los recargos y las multas por violaciones a ordenamientos tributarios.²¹

Los ingresos del fisco federal se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) Contribuciones.

1. Impuestos;
2. Derechos o tasas;
3. Contribuciones especiales;
4. Impuestos, Derechos o tasas y Contribuciones especiales causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago;
5. Multas por violaciones a ordenamientos tributarios; y
6. Recargos, punitivos o moratorios, por falta de pago oportuno de los tributos.

b) Otros Ingresos.

1. Productos.
 - 1.1. Derivados de la explotación de los bienes del dominio público;
 - 1.2. Derivados de la explotación de los bienes del dominio privado;
 - 1.3. Utilidades de organismos descentralizados y empresas en las que el Estado directa o indirectamente es accionista mayoritario o minoritario;
 - 1.4. Ingresos derivados de ventas de bienes y valores;
 - 1.5. Recuperaciones de capital; y
 - 1.6. Otros ingresos.
2. Aprovechamientos.
 - 2.1. Multas no impositivas;
 - 2.2. Recargos no tributarios;

²¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981, Págs. 67 y 68.

- 2.3. Indemnizaciones;
 - 2.4. Regalías; y
 - 2.5. Otros Ingresos.
-
- 3. Ingresos derivados de financiamientos crediticios.
 - 3.1. Emisión de bonos;
 - 3.2. Emisión de papel moneda;
 - 3.3. Descuentos de documentos;
 - 3.4. Empréstitos; y
 - 3.5. Otros financiamientos.

Además de la clasificación de los ingresos por vía de Derecho Público y por vía de Derecho Privado, ya mencionada, tenemos las siguientes:

- a) La clasificación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que se refiere a ingresos federales, locales o estatales y municipales en su artículo 31, *fracción IV*.

- b) La que tradicionalmente ha dividido los ingresos en dos grupos, a decir, en ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son aquellos que se perciben regularmente repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Los ingresos ordinarios son: *Los impuestos, los derechos, los productos*, llamados también rentas originales, patrimoniales o de derecho privado, y *los aprovechamientos*. Los ingresos extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc. Los ingresos extraordinarios son: *Los impuestos extraordinarios, los derechos extraordinarios, las contribuciones, los empréstitos, la emisión de moneda, la expropiación y los servicios personales*.

Por nuestra parte, los clasificaremos en contribuciones, que comprende *impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones por mejoras; recargos; multas; productos y aprovechamientos*, criterio que legalmente prevalece en México en virtud de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y el Código Financiero del Distrito Federal.

En este trabajo solo mencionaremos dos clasificaciones, los impuestos y los derechos, por considerar que éstos son los más importantes dentro del ámbito de las contribuciones, sin menospreciar la importancia de las demás; además de que el tema del presente trabajo de investigación solo se refiere a los impuestos.

1.2.1.1. Los Impuestos

Como ya quedo especificado, las competencias del Derecho Financiero, del Derecho Fiscal y del Derecho Tributario son de suma importancia para el estudio y resolución de la presente hipótesis.

El *Derecho Financiero* tiene como objeto el estudio las actividades de carácter público que buscan la regulación de la obtención, manejo y aplicación de los recursos económicos que obtiene el Estado por parte de sus actividades y de los contribuyentes, por lo tanto, esas normas jurídicas sistematizan los ingresos y los Gastos Públicos.

Por su parte, el *Derecho Fiscal* estudia la obtención de recursos tributarios y no tributarios; por lo que será el conjunto de disposiciones legales referentes a los gravámenes establecidos por el Estado, ya sean de la Federación, de las Entidades Federativas, o del Distrito Federal y de los Municipios, con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para la atención de los servicios públicos.²²

²² DE PINA, Rafael, Op. Cit., Pág. 235.

Por último y no por eso menos importante, el *Derecho Tributario* será el conjunto de normas jurídicas que se encargan únicamente del estudio de las cuestiones tributarias; es decir, de las contribuciones, las cuales siempre serán destinadas al Gasto Público y en beneficio de la población gobernada.²³

El concepto de impuesto proviene del latín *Impositus*, que significa tributo o carga.²⁴ El impuesto es la obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos (casi siempre en dinero) a favor del Estado y de las entidades autorizadas jurídicamente para recibirlos por el sujeto pasivo llamado contribuyente y con fundamento en la ley, siendo fijadas las condiciones de la prestación en forma autoritaria y unilateralmente por el sujeto activo de la obligación tributaria; es decir, por el Estado.

En otras palabras, el impuesto, es el Tributo o carga fiscal establecida en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o del hecho imponible previsto por la misma²⁵

Quizá el concepto más importante de la materia fiscal es el impuesto, ya que éste, representa la parte de la riqueza exigida al gobernado por el Estado en ejercicio de su soberanía para la satisfacción de los Gastos Públicos, sin que tenga que dar a cambio de ella, contraprestación alguna, establecido en la ley en forma proporcional y equitativa²⁶. Por lo tanto se puede decir que los impuestos son una prestación, ya que el particular no recibe en especial ningún servicio divisible al pagar sus impuestos, pues el caudal que proviene de esta rama, el Estado lo destina para la prestación de servicios generales en los cuales es imposible determinar en que proporción se aprovecha por cada uno de los individuos.

²³ Apuntes de la clase de Derecho Fiscal I, impartida por el *Lic. Luis L. Rodríguez Iman*.

²⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit., t II, Editorial Porrúa, UNAM, México, Pág. 1638.

²⁵ DE PINA Rafael, Op. Cit., Pág. 315.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1981, Pág. 592.

Existen innumerables definiciones de los impuestos, entre las más completas consideramos la de Francisco Nitti, que nos dice: “El impuesto es la cuota parte de su riqueza que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de Derecho Administrativo, para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible”.²⁷

Andrés Serra Rojas enseña al respecto: “El impuesto es un acto de soberanía, gobernado por disposiciones de derecho público. Estamos en presencia de una necesidad política derivada del origen y evolución del Estado, que requiere de elementos que le proporcionan los mismos administrados. El Estado se creó para atender finalidades sociales que no pueden ser debidamente satisfechas por los particulares”. Asimismo dice, “el impuesto aparece como el más importante de los créditos públicos y fortalece la actuación financiera del Estado, como un factor necesario para el mantenimiento de la vida social”. La facultad impositiva descansa en la ley constitucional y ordinaria y constituye la más importante limitación, pues sólo podrán percibirse los impuestos fijados por la ley. Por lo que el principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos.²⁸

Dicho lo anterior, los impuestos en razón de su naturaleza jurídica son de orden público, ya que el Estado siempre es el sujeto activo de la relación tributaria; esta relación tributaria tiene su fuente en el momento en que se une la ley o el hecho imponible y el hecho o conducta del sujeto pasivo. Son recaudados siempre con apego a lo establecido y regulado por la Ley, cumpliendo cabalmente las normas, los principios generales del derecho y los valores establecidos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; como lo son la Justicia, la Legalidad, la Seguridad Jurídica, la Equidad y la Proporcionalidad.

²⁷NITTI, Francisco. *Principios de la Ciencia de las Finanzas*, Buenos Aires, 1951, Pág. 289.

²⁸CARRASCO IRIARTE, Hugo, Op. Cit., Pág. 86.

Los impuestos, constitucionalmente pueden ser federales, estatales o locales y/o municipales, pero eternamente destinados y utilizados para satisfacer las necesidades de la colectividad; es decir, para cubrir el gasto público; in facto, los impuestos no son más que una forma ordinaria de obtener ingresos ya que los establece la ley y no son creados en casos de emergencia como lo pueden llegar a ser los ingresos extraordinarios.

Como toda figura jurídica, los impuestos tienen ciertas características, las cuales podemos resumir de manera efímera en:

- a) **Obligatorios**; ya que es una orden y un mandato o disposición que, emanado de un Órgano de autoridad, forza al cumplimiento con la amenaza explícita o implícita de procederse a su ejecución en caso de que esta obligación quede desatendida por aquellos a quienes corresponde cumplirla espontáneamente. La obligación nace directamente del artículo 31, *fracción IV* de nuestra Constitución Política²⁹. Dentro de esa obligación tributaria naciente de la relación tributaria entre el Estado y el contribuyente existen cuatro formas de obligarse: **1) Obligación de Dar**, en la cual el contribuyente paga la cantidad de dinero requerida por el Estado, **2) Obligación de Hacer**, esto refiere a la obligación que tenemos como contribuyentes de realizar determinadas conductas exigidas por la ley; por ejemplo, la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, **3) Obligación de No Hacer**, es decir, la prohibición de realizar determinadas conductas, por ejemplo, caer en evasión o elusión y, **4) Obligación de Tolerar**; por ejemplo, admitir en todo momento una auditoría fiscal, tal y como lo establece el artículo 16, *párrafo X* de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹DE PINA, Rafael, Op. Cit., Pág. 388.

- b) **Personales**, puesto que están obligadas al pago las personas físicas y morales nacionales y extranjeras, siempre y cuando el ingreso de éstas derive de nuestro país y que se sitúen en la hipótesis normativa exigida por la ley. Se entiende por Persona Física al ser humano y a la Persona Moral como la entidad capaz legalmente de obtener derechos y ser sujeto de obligaciones, formada para la realización de los fines colectivos y permanentes para los cuales fue creada.³⁰
- c) **Tener carácter pecuniario**; es decir, que impliquen dinero, claro está que excepcionalmente pueden pagarse en especie; ya que para cubrir el gasto público necesario es más factible satisfacer las necesidades de los gobernados mediante liquidez monetaria.
- d) **Ser destinados al Gasto Público**, de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de los Municipios. El gasto público implica todas las erogaciones que realiza el Estado para cubrir las necesidades de los gobernados.
- e) **Ser Proporcionales y Equitativos**; porque implican parte de algo y dependiendo el supuesto legal de las personas pagarán su equitativa contribución o impuesto.
- f) **Que estén previstas en la Ley**, cumpliendo cabalmente las Garantías de Seguridad Jurídica y de Legalidad, establecidas respectivamente en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política Federal.

Ahora bien, y en teoría, las características generales de los impuestos se pueden separar en diferentes áreas.³¹

³⁰Ibidem, Pág. 405.

³¹ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., Pág. 592.

Jurídicas

- a) Pues son de aplicación y observancia general, fijados por la ley, pudiendo coaccionar jurídicamente a los sujetos deudores si éstos se resistieren a pagar, llegando hasta la ejecución forzada. Claro está que pueden existir exenciones, las cuales sólo se concederán en forma general y justificada.
- b) Deben tener las características de claridad y precisión para que no exista discrecionalidad en su interpretación.
- c) Deben tener base legal; satisfaciendo así los *principios de fundamentación y motivación* exigidos por nuestro artículo 16 Constitucional.
- d) Deben destinarse al gasto público para cubrir las necesidades de los gobernados.

Morales

- a) Deben desalentar hábitos nocivos para la población, tales como el tabaquismo o el alcoholismo.
- b) Deben ser justos, proporcionales y equitativos.

De Política Fiscal

- a) Deben ser oportunos.
- b) Deben ser elásticos; es decir, adaptables a nuestras situaciones.
- c) Deben aplicarse con el mínimo de molestias, tanto para el particular como para el Estado.

Económicas

- a) Deben ser suficientes para cubrir los gastos públicos.
- b) Deben destinarse a impulsar el desarrollo económico, teniendo como meta una mejor distribución de la riqueza.

A continuación mencionaremos algunas doctrinas por las cuales el Estado, como sujeto activo de la relación tributaria, justifica la determinación y el cobro de los Impuestos hacia los gobernados.³²

Teoría del Seguro

Esta Teoría establece que los impuestos existen en razón de que si el contribuyente sufre o sufriera alguna contingencia, el impuesto con el que tributa pudiera cubrir tal contingencia; es decir, identifica al Estado como una Institución Aseguradora y al contribuyente como un asegurado.

Teoría del Capital Nacional

Esta Teoría manifiesta que con los impuestos captados se deben de cubrir los gastos del Estado en todos los ámbitos; consideramos que ésta Teoría es en gran parte la esencia de nuestro Sistema Jurídico Tributario ya que así lo establece nuestra Constitución Política en su artículo 31, *fracción IV*.

Teoría de la Equivalencia

La siguiente Teoría argumenta que con el pago de impuestos las personas deben de recibir un beneficio por parte del Estado, ya sea en forma de bienes o en forma de servicios; es decir, lo que se da es lo que se recibe; porque hay

³² Información recabada de los apuntes de la clase de Derecho Fiscal, impartida por el Licenciado *Luis Lauro Rodríguez Iman*.

personas que no pagan sus impuestos y por el contrario sí reciben los beneficios que otorga el Estado a los gobernados.

Teoría del Deber

Esta Teoría implica la obligación que tenemos los ciudadanos de pagar nuestros impuestos, obligación plasmada expresamente en nuestro artículo 31, *fracción IV* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Teoría del Sacrificio

La siguiente Teoría existe en razón de que los impuestos deben generar la menor molestia y el menor sacrificio para los contribuyentes, ya que el pago de los impuestos no puede ni debe ser de tipo ruinoso.

Es menester mencionar que ninguna de las anteriores proposiciones en lo absoluto dan una explicación del por qué de los impuestos, es decir, que ninguna encuadra en su totalidad con nuestro Sistema Jurídico Tributario y por el contrario, de todas se toma su parte esencial para el cobro de los impuestos en nuestro país.

Siguiendo con el estudio de los impuestos, cabe manifestar que como tales detentan Principios de Génesis, los cuales podemos clasificarlos en.³³

1.2.1.1.1. Principios Generales de los Impuestos

a) Principios Generales Políticos-Sociales. Estos principios nos hablan de una Justicia Social; esto porque el impuesto se tributa con el fin de apoyar a las clases sociales más desprotegidas, además de fijar una menor carga a

³³ Información recabada de los apuntes de la clase de Derecho Fiscal, impartida por el Licenciado *Luis Lauro Rodríguez Iman*.

los grupos vulnerables para que así se distribuya el ingreso obtenido de los impuestos de una mejor manera. Con esto se busca que los grupos mas vulnerables paguen menos impuestos y reciban un mayor beneficio de la recaudación de éstos.

b) Principios Generales Político-Económicos. Estos principios implican un *Costo-Beneficio*; es decir, el Estado debe cobrar los impuestos, pero sin que las instituciones se coman los beneficios derivados de estos impuestos recaudados. Buscan que los beneficios sean mayores que los costos. Expresamente éste principio lo encontramos en nuestro artículo 134 de la Carta Magna, el cual establece que los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.³⁴

c) Principios Generales Técnicos-Jurídicos. Estos principios tienden a dar forma legal a los impuestos, por ejemplo, cuando se crea un nuevo impuesto, después de todo el proceso legislativo de creación, debe quedar plasmado en una ley.

1.2.1.1.2. Principios Elementales de los Impuestos

El economista ingles Adam Smith estableció cuatro principios fundamentales a que deben sujetarse las contribuciones, y los llamó, Principio de Justicia o Igualdad, Principio de Certidumbre, Principio de Comodidad y Principio de Economía.³⁵

³⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Artículo 134.

³⁵ Información recabada de los apuntes de la clase de Derecho Fiscal, impartida por el Licenciado *Luis Lauro Rodríguez Iman*.

- a) **Principio de Justicia o Igualdad.** Este principio nos establece que los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o el menosprecio de esta máxima, depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos.

Lo fundamental en esa máxima es la afirmación de que los impuestos deben ser justos y equitativos. Este principio se desarrolla actualmente a través de dos reglas que son: la generalidad y la uniformidad.

La generalidad quiere decir que todos debemos pagar impuestos, a contrario sensu, que nadie quede exento de la obligación de pagar impuestos; cabe aclarar que esa obligación está limitada por el concepto de capacidad contributiva, es decir, en la posibilidad económica de pagar el impuesto, manifestada en la riqueza que se gana o se gasta, ya que si no se tiene esta capacidad o no se sitúa en la hipótesis normativa establecida en la ley no habrá obligación de enterar el tributo.

La uniformidad del impuesto quiere decir que todos sean iguales frente al impuesto, el Estado debe dar un trato igual en el pago de los impuestos cuando dos personas se encuentren en igualdad de circunstancias.

Este razonamiento es la esencia misma del principio de **Equidad** consagrado en nuestro artículo 31, *fracción IV* Constitucional, el cual indica la igualdad que debe existir entre los sujetos pasivos de un mismo tributo ante la ley que lo establece y regula. Este principio se configura como uno de los valores supremos de nuestro sistema jurídico tributario, la premisa mayor que persigue éste, consiste en evitar que existan normas que produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de la igualdad citada al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar

efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se puede traducir como desigualdad jurídica; así pues, la igualdad del sujeto pasivo frente al Estado significa la *Equidad Tributaria*.

- b) **Principio de Certidumbre.** Este principio nos dice que el impuesto que cada individuo está obligado a pagar, debe ser fijo y no arbitrario, razona en cuanto a que debe existir certeza y claridad para el contribuyente de ciertos aspectos.

Para cumplir con este principio, la ley impositiva debe determinar con precisión los siguientes datos: el sujeto, el objeto, la cuota y forma de hacer la valuación de la base, la forma y fecha de pago, quién debe pagar, a quién se le va a pagar, las penas en caso de infracción, los recursos que procedan frente a una actuación ilegal de la administración, etc.

- c) **Principio de Comodidad.** Este principio implica que tanto el cobro, como el pago del impuesto deben causar la menor molestia al contribuyente, y ¿por que no?, al Estado, en el momento que lo recauda. Este principio se sustenta en la Teoría del Sacrificio.

- d) **Principio de Economía.** Este principio se refiere a que el Estado debe buscar economizar y optimizar el pago de los impuestos, así como su aplicación, basándose en el efecto de *Costo-Beneficio*; es decir, el impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda y lo que se ingresa en el tesoro público del Estado, sea lo más pequeña posible; luego entonces, se establece la necesidad de que el costo de recaudación de los impuestos sea el menor posible, con el objeto de que la mayor parte de su rendimiento pueda ser utilizado por el Estado en el ejercicio de sus atribuciones.

1.2.1.1.3. Principios Constitucionales de los Impuestos

Como resultado de la Supremacía Constitucional prevista por el artículo 133 Constitucional y en apego a la Garantía de Legalidad (*Artículo 16, primer párrafo, del mismo ordenamiento*), las contribuciones, como actos de autoridad se encuentran sujetas a cumplir con ciertos principios legales supremos, los cuales están previstos en el diverso 31, *fracción IV*, de la propia Carta Magna.

Al respecto podemos mencionar que los impuestos deben estar fijados por la ley, deben ser generales y obligatorios a cargo de los sujetos pasivos para cubrir los gastos públicos.

Como principios constitucionales debemos considerar que:

- a) **Deben estar establecidos por la Ley**; se entiende que el establecimiento del impuesto debe ser a través de una ley entendida en el sentido formal y material, es decir, que esté aprobada por el Congreso, ya sea Federal o Local.
- b) **Deben ser Proporcionales y Equitativos**; la Proporcionalidad estima que el impuesto debe establecerse tomando en cuenta ciertos principios racionales que establezcan una proporción entre el ingreso, parte de la riqueza gravada, y la cantidad que se cobra por el impuesto. Por su parte, la Equidad muchos la han entendido en el sentido de que a mayor capacidad contributiva, debe corresponder un mayor impuesto, se ha discutido mucho sobre estos temas, y Flores Zavala afirma que, en su opinión, no es posible separar las dos palabras, sino que se debe interpretar la expresión **“PROPORCIONAL Y EQUITATIVA”** como significado de Justicia, ya que lo

que el constituyente pretendió expresar fue que los impuestos fueran justos.³⁶

- c) **Deben ser destinados a los gastos públicos** de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios.

1.2.1.1.4. Efectos de los Impuestos

Explicadas las causas, las bases, las justificaciones y los principios de los impuestos ahora es importante señalar los efectos de éstos, los cuales se dividen en³⁷:

Efecto de Repercusión

Este fenómeno, también conocido como *traslación* se da cuando la ley autoriza que se traslade el impuesto, hasta que ya no exista persona alguna a quien se le pueda trasladar; es decir, hasta que llegue al punto de incidencia, que es el lugar último en donde descansa el pago del impuesto, por ejemplo, la compraventa de cualquier artículo, el Impuesto al Valor Agregado se traslada de proveedor a mayorista o vendedor y del vendedor al comprador, y éste último, paga en realidad el impuesto. La *Repercusión* se compone de tres pasos, los cuales son: **1) La Percusión**, que radica en el origen del impuesto, **2) la Traslación**, que es la circulación del impuesto y, **3) la Incidencia**, que es el pago que entera el propio contribuyente a la autoridad fiscal por no existir ya a quien más se le traslade el impuesto. Al respecto y sin tratar de abundar más

³⁶ Igual principio consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 232, que señala: "El régimen rentístico nacional se organizará y funcionará sobre las bases de justicia e igualdad tributaria, con el fin de lograr una repartición de impuestos y contribuciones progresiva y proporcional a la capacidad económica del contribuyente, la elevación del nivel de vida y del poder adquisitivo de los consumidores y la protección e incremento de la producción nacional".

³⁷ Información recabada de los apuntes de la clase de Derecho Fiscal, impartida por el Licenciado *Luis Lauro Rodríguez Iman*.

en el tema de la repercusión señalaremos la siguiente tesis para dar mejor referencia a este efecto.

“INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS. SU CONCEPTO Y VALORACIÓN JURÍDICA Y ECONÓMICA. *La incidencia es un fenómeno de tipo económico causado por el proceso de traslación de los impuestos, conforme al cual, desde un punto de vista económico y financiero, no jurídico, se identifica a quien pagará materialmente y soportará el impacto del tributo. Dicho fenómeno se presenta mediante un aumento en los costos de operación del contribuyente, quien, por ese conducto, pretende trasladar la carga del impuesto a los consumidores como parte del precio; sin embargo, esta situación no siempre se presenta y para advertirla, es necesario analizar cada operación. Si los afectados por el traslado del impuesto son también contribuyentes del mismo, podrán acreditarlo y trasladarlo a su vez a otros sujetos mediante la misma mecánica del incremento de precios. Pero cuando la operación culmina en un sujeto no causante del impuesto o exento, éste deberá aceptar el traslado como parte del precio pagado por el bien o servicio relativo. Para comprender dicho fenómeno económico, es necesario tener presentes los significados de los diversos conceptos de: percusión, traslación, incidencia e impacto fiscal. La percusión, identifica el momento y la persona quien, por disposición de la ley, debe pagar la contribución e ingresarla a la hacienda pública, o sea, identifica al "contribuyente de derecho", la percusión es el punto donde la ley impone la exacción. La traslación del impuesto es el fenómeno por el cual un "contribuyente de derecho" percutido por el impuesto, se hace reembolsar o recupera indirectamente la carga fiscal que le produjo la percusión del impuesto, lo que hace adicionando voluntariamente al precio de venta del producto o servicio la carga de la contribución. La incidencia, también llamada repercusión, se presenta cuando el impuesto llega a un tercero que, por las características de la ley, ya no puede trasladarlo a otro, fenómeno que se caracteriza por el hecho de que el sujeto incidido*

debe considerar el traslado del impuesto que retuvo, como parte integrante del precio del bien o servicio adquirido, es el lugar donde descansa el impuesto, desde el punto de vista económico. Sin embargo, aun cuando es frecuente que el sujeto incidido sea el consumidor final, esto no es la regla general, pues puede acontecer que en la determinación de los precios de las operaciones, el sujeto percutido o contribuyente de derecho, decida no trasladar la carga del impuesto y absorberla para no ver mermadas sus utilidades por el descenso de las ventas (principio económico de la elasticidad de la demanda). El impacto fiscal, es el efecto producido por la ley, en cuanto señala quién es el sujeto pasivo de la contribución sobre quien recaerá la obligación tributaria de pagar el tributo e ingresarlo a la hacienda pública. No debe confundirse el impacto fiscal con la identificación de quien materialmente desembolsa o paga efectivamente el impuesto desde el punto de vista económico (incidencia), pues conforme a este concepto, sólo será causante de la contribución la persona sobre quien recaiga la obligación jurídico normativa de tributación impuesta por la ley; la problemática económica sobre quién es la persona que eventual y casuísticamente pagará el impuesto con afectación patrimonial directa en cada operación concreta en los tributos con incidencia, no es un problema analizable jurídicamente, sino por las finanzas y la economía.”

Amparo directo en revisión 1114/2003. Mercados Regionales, S.A. de C.V. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.³⁸

³⁸ No. Registro: 181,124. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Julio de 2004. Tesis: 1a. LXXXVI/2004. Pág. 196.

Efecto de Difusión

Se refiere al nacimiento de un nuevo impuesto, por lo que el contribuyente deberá modificar sus hábitos de consumo, pues tendrá que ajustarse a una nueva carga fiscal y en consecuencia, le traerá desajustes en su economía.

Efecto de Desgravamiento

Este efecto recae sobre el quite o la reducción del pago de un impuesto que hace el Estado para reactivar la economía e incentivar así el consumo de determinado bien o servicio.

Efecto de Evasión y Elusión

La Evasión se entiende como el no pago que hacen los contribuyentes de sus obligaciones fiscales, implicando con esto una violación a la ley que lo exige.

Por su parte, la Elusión busca los huecos existentes en las leyes fiscales para no enterar el tributo; es decir, para no pagarlo. A la Elusión se la conoce también como **“Fraude a la Ley”**.

Entonces, la primera figura es el incumplimiento de la ley, en tanto que la segunda implica que el contribuyente aprovecha lagunas o deficiencias legales en su beneficio para no cumplir con la obligación del pago.

La controversia acerca de si los impuestos a los individuos deben basarse en su gasto y no en su ingreso no es nueva, ya *Tomas Hobbes*, hace 300 años decía “que la igualdad en la tributación consiste más bien en la igualdad de lo que se consume, que en la riqueza de los consumidores”³⁹. Cuando los impuestos son establecidos sobre las cosas que los hombres consumen, cada

³⁹ FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit., Pág. 30.

hombre paga igualmente por lo que usa y el Estado no queda defraudado por el gasto lujoso de los hombres.

Respecto a la clasificación de los impuestos que exponen los tratadistas mexicanos se pueden dar los siguientes criterios de clasificación, desde luego, considerando que toda clasificación obedece a un criterio y a un denominador común que permita agrupar las cosas por las características que caen dentro del criterio de selección. Así, puede haber tantas clasificaciones, como criterios de selección. Nosotros, los clasificaremos de la siguiente manera:

- a) **Por el sujeto activo.** Que en nuestro régimen Jurídico Constitucional Tributario, solo pueden ser sujetos activos la Federación, los Estados y los Municipios, los dos primeros tienen facultades propias para establecer y recaudar impuestos y la tercera sólo para recaudarlos.

- b) **Según el sujeto obligado a pagar.** Los impuestos pueden dividirse en **Directos e Indirectos**. La ley general señala cuáles son los sujetos que tienen obligación de pagar personalmente sus impuestos, en este caso serán impuestos **Directos**. Por otro lado, también permite la ley que el sujeto del impuesto lo traslade a otros sujetos, que son los que en última instancia, sufren en demérito de su patrimonio el pago del mismo; en este caso serán impuestos **Indirectos**, éstos se ven afectados por el efecto de repercusión.

- c) **Impuestos Objetivos e Impuestos Subjetivos.** Según **Jarach**, los **Impuestos Objetivos** son aquellos en que el legislador no define quien estará obligado al pago del impuesto, sino la materia imponible, en tanto que los impuestos subjetivos sí designan con toda precisión quién es el sujeto pasivo de la relación tributaria.⁴⁰

⁴⁰JARACH, D. *Curso Superior de Derecho Tributario*, Liceo Profesional CIMA, Buenos Aires, 1964, Vol. I, Págs. 165 y 166.

d) **Impuestos Reales e Impuestos Personales.** Los autores definen los primeros como aquellos en que se prescinde de las condiciones personales del contribuyente y del total de su patrimonio o renta, aplicándoseles el impuesto solo sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva⁴¹; es decir, los impuestos **Reales** recaen sobre las cosas; por lo tanto, al impuesto no le importa quien sea el propietario y el adquirente de la propiedad será quien lo tenga que pagar. Por su parte, los impuestos **Personales**, en principio recaen sobre el total de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, es decir, los impuestos **Personales** van enfocados a la persona dependiendo de su riqueza, mientras más rica sea la persona, más impuesto tendrá que pagar. El Impuesto Sobre la Renta aplicado a las personas físicas se acerca al concepto de impuesto Personal.

1.2.1.2. Los Derechos

Los Derechos son contraprestaciones establecidas conforme a la ley y se fijan y exigen por el Estado como tal, no son consecuencia de un contrato que se celebre con los particulares, ya que el Estado unilateralmente puede determinar si el uso del servicio es voluntario u obligatorio, si deben cubrirse o no Derechos por el mismo, así como la cantidad que debe cubrirse.

Respecto a la coacción para el cobro de los Derechos, consideramos que no existe por regla general, aún cuando en algunos casos pueda presentarse como única sanción por la falta de pago de los respectivos Derechos la negación del servicio.

Algunos servicios por los que se cobran Derechos son:

⁴¹Ibidem, Pág. 122.

- a) Servicios de registros que pueden ser múltiples: de automóviles, de extranjeros, de registro civil, registro público de la propiedad y del comercio, Derechos de Autor, de Patentes y Marcas, etc.
- b) Derecho por suministro de agua.
- c) Derechos por servicios de prevención y control de la contaminación ambiental.
- d) Derechos sobre concesiones de inmuebles.
- e) Derechos por los servicios de alineamiento y señalamiento de número oficial y de expedición de constancias de zonificación y de uso de inmuebles.
- f) Derechos por servicio de publicaciones.
- g) Derechos por servicio de información y cartografía catastral.
- h) Derechos por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.
- i) Derechos de descarga a la red de drenaje.
- j) Derechos por servicios de almacenaje.

Benvenuto Griziotti, define a los Derechos como “los tributos que consisten en las contraprestaciones obligatorias pagadas al Estado, por quien solicita en modo particular servicios jurídico-administrativos, cuya prestación es inherente a la soberanía del Estado”.⁴²

Bielsa nos dice que los Derechos “son las cantidades de dinero que el Estado percibe de los contribuyentes en el pago de la prestación de servicios públicos divisibles, efectuados con fines de la utilidad general.”⁴³

Por su parte en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2 *fracción IV*, nos dice que los Derechos son:

“las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se

⁴²GRIZIOTTI, B. *Principios de la Ciencia de las Finanzas*, Editorial Macchi, Buenos Aires, 1959, Pág. 133.

⁴³BIELSA, RAFAEL. *Ciencia de la Administración*, Editorial la Ley, Buenos Aires, 1971, Pág. 172.

presten por organismos descentralizados u organismos 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.”

El Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 31, nos dice que los Derechos son:

“las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados.”

De los conceptos anteriores que dan los tratadistas y de los que se desprenden del Código Fiscal de la Federación y del Código Financiero del Distrito Federal vemos que hay ciertos elementos comunes en los Derechos y son: *Es una contraprestación y se pagan por servicios prestados por el Estado.*

Lo que diferencia éste concepto de los impuestos, es que el impuesto es una prestación que se exige para satisfacer los gastos públicos que tiene el Estado, sin recibir, quien lo paga, en cambio, ningún beneficio concreto⁴⁴.

1.3. Los Actos de Autoridad

Además de su aspecto estructural u orgánico, la administración pública tiene uno dinámico, o sea, realiza una actividad encaminada a efectuar determinadas tareas; ya que el Estado busca alcanzar fines específicos a través del orden jurídico, el cual le asigna tareas concretas a los distintos Órganos creados por

44 ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., Pág. 604.

él; es decir, les confiere competencia. Luego entonces, la actividad financiera se realiza a través de actos jurídicos, emitidos por los funcionarios y/o servidores públicos.

A partir de las atribuciones que el Estado Mexicano tiene, se pueden observar por ejemplo, los siguientes aspectos principales de la vida social a los cuales se orienta la actividad pública realizada como función administrativa; claro está que se ocupa de muchas cosas importantes para satisfacer esos aspectos principales de la vida colectiva, pero solo mencionaremos los relacionados a la materia fiscal, en relación al impuesto predial y a la materia económica:

- a) Las Finanzas Públicas.
- b) La Planeación Económica.
- c) La Tenencia de la Tierra e inmersa a ésta la Vivienda.

La palabra *Acto* significa *obrar, activar, fácil de mover*; es junto con las formas de organización administrativa, el núcleo conceptual y material de esta disciplina, de ahí la importancia de su adecuada delimitación, claro es que existen decenas de éstos y no es posible englobar en un solo concepto la variedad de las tareas que realiza el poder público por medio de sus Órganos administrativos.⁴⁵

La dificultad para conceptuar el acto administrativo proviene de la gran producción doctrinal y la diversidad de actos que lleva a cabo el Estado, pues toda función administrativa se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, leyes, reglamentos, decretos y otras disposiciones de índole general.

⁴⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit., Pág. 2.

Sin embargo, existe un punto de coincidencia entre los doctrinarios, en cuanto a que el acto administrativo es una declaración de voluntad de un Órgano Público que produce efectos jurídicos de carácter subjetivo; entonces, el acto administrativo es un acto jurídico, de Derecho Público, emitido por la administración pública en ejercicio de la función administrativa que persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata el interés público.

Recaedo Fernández de Velasco dice que “el acto administrativo es toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.”⁴⁶

Guido Zanobini dice que es “la declaración concreta y unilateral de voluntad de un Órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa.”⁴⁷

Por su parte el Licenciado Rafael Bielsa define “el acto administrativo como la decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas.”⁴⁸

Para el Licenciado Efraín Moto Salazar, “el actuar administrativo es la función del Estado para dar cumplimiento de sus fines universales y particulares, entendiendo los primeros como la consecución del bien común y la protección de la persona humana y los segundos dependerán de la posición geográfica, el momento histórico y las necesidades de los hombres de cada país.”⁴⁹

⁴⁶ FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaedo. *El Acto Administrativo, Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1929, Pág. 20.

⁴⁷ ZANOBINI, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 1, Editorial Arayú, Buenos Aires, 1954, Pág. 125.

⁴⁸ BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*, t II, Sexta edición, Editorial la Ley, Buenos Aires, 1964, Pág. 95.

⁴⁹ MOTO SALAZAR, Efraín. *Elementos de Derecho*, Trigésima Segunda edición, Editorial Porrúa, México 1986, Pág. 99.

Sin pretender prolongar más la lista de conceptos de acto administrativo, consideramos que éste es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.

1.3.1. Fundamentación y Motivación del Acto Administrativo

Estos conceptos son de suma importancia dentro de cualquier Sistema Jurídico; es decir, no se puede concebir la emisión de un acto administrativo sin que el mismo tenga innatas estas dos características, ya que son la base y esencia de cualquier actividad del Estado. La necesidad de que la administración pública funde y motive sus actos se reconoció en el siglo XIX por la jurisprudencia francesa.

Éste tema es el punto central del presente trabajo; ya que los factores a analizar carecen de uno de ellos, a decir, de la **motivación**, pero como se ha establecido por la mayoría de los doctrinarios y por los criterios de nuestro más alto Tribunal, no puede existir la motivación sin su debida fundamentación y viceversa. En este punto solo haremos una breve definición de los conceptos a analizar; ya que en el capítulo correspondiente se detallará en demasía cada uno de estos.

Estos conceptos se encuentran plasmados de manera expresa en nuestro artículo 16 Constitucional, el cual cita en su primer párrafo que:

*“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que **funde y motive** la causa legal del procedimiento.”⁵⁰*

⁵⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La **fundamentación** es el requisito Constitucional que implica la indicación precisa de qué ley o leyes, y cuál de sus artículos son aplicables al caso concreto; es decir, cuales son los artículos base que originan y justifican su emisión; por lo que al no señalar las normas que dan fundamento legal al acto, se vicia éste; en otras palabras la fundamentación refiere al contenido del acto, a la competencia del Órgano que lo emite y a las facultades del servidor público.

El otro concepto fundamental es la **motivación**, el cual es la descripción de las circunstancias de hecho que hacen aplicable al caso concreto la norma jurídica; es decir, es la aplicación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del gobernado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado éstos requisitos fijando que, respecto a las resoluciones administrativas, fundarlas, implica señalar los preceptos legales sustantivos y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos; es decir, en cada emisión de cualquier acto administrativo se deben de señalar las circunstancias especiales, las razones particulares y las causas inmediatas del hecho que generó el nacimiento del acto emitido.

1.3.2. Requisitos del Acto Administrativo previstos en el Código Financiero del Distrito Federal

El **Código Financiero del Distrito Federal** es el compilado de normas jurídicas de carácter financiero, de orden público e interés general, que tienen por objeto regular la obtención, administración, custodia y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de la Ley de Ingresos, los programas base del Presupuesto de Egresos y la consolidación del proyecto correspondiente, las infracciones y delitos contra la hacienda local y las sanciones correspondientes,

así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.

De conformidad con el artículo 123 de este Código Financiero del Distrito Federal, los Actos Administrativos y disposiciones de carácter financiero que en ésta ley se regulan, deben contener ciertos requisitos para que sean legales, aunque si bien es cierto éstos siempre se presumen con esa calidad, no menos cierto es que las autoridades que los emiten deben probar los hechos que motiven dichos actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente. Estos requisitos cuando menos deben ser:

- a) **Constar por escrito.** Pues es mandato Constitucional que el acto administrativo revista esa formalidad, además, ello le genera mayor seguridad y certidumbre jurídica al gobernado.
- b) **Señalar la autoridad que los emite,** para determinar la competencia.
- c) **Estar fundado y motivado y expresar la resolución, causa, objeto o propósito de que se trate. Estos dos requisitos son elementales para la existencia legal del acto administrativo; en este caso, del impuesto.**
- d) **Ostentar firma autógrafa del funcionario competente que lo emite** y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalaran los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de actos administrativos que consten en documentos digitales y otorguen beneficios al particular, deberán contener la firma electrónica o facsimilar, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Este último **inciso d**), aunque no lo parezca, es de gran importancia, ya que en el campo del Derecho Constitucional, la firma consiste en asentar al pie de una resolución o acto escrito de la autoridad, el nombre y apellido de la persona que lo expide, en la forma (legible o no) en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, así como aceptar la responsabilidad que derive de la emisión del mandamiento; lo anterior se aloja de los criterios jurisprudenciales que a continuación insertaremos a la letra, los cuales fueron emitidos por el *Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito* y por el *Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Noveno Circuito* respectivamente:

“DOCUMENTOS PÚBLICOS, LOS SIGNOS EXTERIORES NO SUBSTITUYEN A LA FIRMA AUTÓGRAFA COMO REQUISITO ESENCIAL DE LOS.- *Conforme al artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, son documentos públicos los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; la calidad de públicos de esos documentos se demuestra por la existencia regular de los sellos, firma y otros signos exteriores que en su caso prevengan las leyes. De ello se advierte que todo documento público debe estar suscrito por el funcionario competente y para que jurídicamente exista la resolución es preciso que el documento que la contenga lo haya emitido el funcionario a quien legalmente corresponda, lo que ocurre cuando lo firma; si no aparece su firma autógrafa se viola el principio consagrado por el artículo 16 constitucional porque el mandamiento escrito de autoridad competente establecido en el precepto anterior, necesariamente se refiere al documento en que se encuentra la firma autógrafa del funcionario competente; no basta para considerar público el documento que ostente otros signos exteriores, ya que dichos signos de ninguna manera pueden sustituir el requisito esencial que debe tener toda resolución como lo es la firma autógrafa del funcionario que la emita, y esta firma solamente se da cuando procede de puño y letra del funcionario, ya que así legaliza el documento y le da autenticidad.”*

Amparo directo 1374/87. Comercial Salvat de México, S.A. de C.V. 28 de enero de 1988.
Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.⁵¹

“FIRMA AUTÓGRAFA, RESOLUCIÓN CARENTE DE. ES INCONSTITUCIONAL.-Si bien es cierto que el artículo 16 constitucional no establece expresamente que las autoridades firmen sus mandamientos autógrafamente, sí se desprende del citado artículo, al exigir que exista un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original. En efecto, por “firma”, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende: “Nombre y Apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice”. El vocablo “firma” deriva del verbo “firmar” y éste del latín “firmare”, cuyo significado es afirmar o dar fuerza. A su vez, la palabra “firmar”, se define como “Afirmar, dar firmeza y seguridad a una cosa” (Diccionario citado). En este orden de ideas y trasladando los mencionados conceptos al campo del derecho constitucional, debe decirse que la firma consiste en asentar al pie de una resolución o acto escrito de la autoridad, el nombre y apellido de la persona que los expide, en la forma (legible o no) en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento. Es por ello que la firma de una resolución, para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República, debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona lo asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo; es decir, es la única forma en que la autoridad emitente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma. Desde luego es irrelevante para que exista esa seguridad jurídica en beneficio del gobernante (quien firma) y el gobernado (quien recibe o se notifica de la resolución firmada), que la resolución o acto de autoridad se encuentren o no impresos, pues al firmar la autoridad emitente se responsabiliza del contenido,

⁵¹ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo I, Segunda parte/1. Tesis Aislada. Pág. 276.

sea cual fuere la forma en que se escribió la resolución. Pero en cambio, no puede aceptarse que la firma se encuentre impresa, pues en estos casos no existe seguridad jurídica ni para el gobernante ni para el gobernado, de que la autoridad de manera expresa se ha responsabilizado de las consecuencias de la resolución.”

Amparo en revisión 527/79. Andrés de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 7/80. Jorge de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 452/79. Radio Potosina, S.A. 06 de marzo de 1980. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 11/80. Cinemas Gemelos de San Luis Potosí, S.A. 13 de marzo de 1980. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 52/80. Miguel Fernández Arámbula. 19 de marzo de 1980. Unanimidad de votos.⁵²

Por lo tanto, en un documento público es imprescindible el uso de la firma autógrafa para que ésta sea atribuible con certeza a su signatario, ya que el documento debe ser expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, cuya autenticidad se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas y otros signos exteriores, que en su caso prevengan las leyes, por lo que carecerán de autenticidad los documentos autorizados con una firma o rúbrica con facsímil del funcionario público en ejercicio, ya que no es posible atribuir la autoría de un documento a la persona cuya firma en facsímil fue estampada, pues es evidente que el sello en que contiene pudo inclusive asentarse sin su consentimiento.

Si nos damos cuenta, el artículo 123 deriva directamente de nuestro imperativo 16 Constitucional, el cual, como ya mencionamos, delimita a las autoridades al momento de emitir un acto de autoridad, pues es necesaria la *fundamentación y motivación* para que un acto administrativo sea legal, apegado absolutamente a Derecho.

⁵² Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Séptima Época. Tomo III, Parte TCC. Tesis 668. Página: 487.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO

2.1. Análisis Dogmático de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Antes de entrar al análisis dogmático de nuestro máximo ordenamiento legal, es indispensable mencionar su origen, tanto lingüístico, como cultural, social y por supuesto, jurídico. La palabra Constitución viene del latín *constitutio-onis* que significa *forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado*; ley fundamental de la organización de un Estado.⁵³

Según Aristóteles la Constitución es el *ser del Estado*; es decir, la organización y el orden establecido entre los habitantes de la ciudad. Dice que la Constitución *“es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo;... La Constitución misma es el gobierno; es el principio según el cual están ordenadas las autoridades públicas, especialmente la superior a todas: la soberana.”*⁵⁴

Según Carl Schmitt, la Constitución es la manera de ser el Estado, por cuanto la unidad política de un pueblo.⁵⁵ Para dar un enfoque más concreto, establece su clasificación de las Constituciones por su sentido *ideal, positivo, absoluto y relativo*.

Por su parte el clásico doctrinario francés del siglo XVIII Sieyès, declara que la Constitución comprende a la vez la formación y la organización interior de los

⁵³ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t I, Editorial Porrúa, UNAM, México, Pág. 658.

⁵⁴ ARISTÓTELES. La Política, libro III, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951, Pág. 58.

⁵⁵ SCHMITT, CARL. Teoría de la Constitución, México, Editorial Nacional, 1996, Pág. 96.

diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca⁵⁶.

Manuel García Pelayo se ha referido a que necesariamente el vocablo Constitución va seguido siempre de un adjetivo; por ejemplo, Constitución jurídica, real, política, normativa, material, formal, empírica, ideal, etc., pero el resultado es que a tales contraposiciones se les escapa que la Constitución es un todo.⁵⁷

Bryce considera que la Constitución es el complejo total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada y gobernada, además, es conocido por su célebre clasificación de las Constituciones en *rígidas y flexibles*; en razón de su manera de reformarse.

En definitiva, debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites de la autoridad, como a los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados así como de todo el pueblo.

El régimen Constitucional es la raíz primera de las instituciones políticas, por cuanto la organización de la sociedad política es siempre, el **“alma de la polis”**.⁵⁸

También se ha dicho que la Constitución es el primer poder ordenador del Estado, ya que de esta Norma Suprema se derivan las leyes orgánicas y ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y hasta reglamentos administrativos, además de expresarse los sistemas, los regímenes, las estructuras de la sociedad en acción, y la organización de la Institución política denominada Estado.

⁵⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit., t I, Editorial Porrúa, UNAM, México, Pág. 658.

⁵⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*; Octava edición, Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1967, Pág.110.

⁵⁸ ISÓCRATES, *Discursos completos*, Editorial Iberia, Barcelona, 1961, Pág. 145.

Según Duverger el vocablo Constitución proviene de la Edad Media. Así se denominaban a las reglas que regían la vida conventual. De conformidad con lo establecido por este autor, existe un Derecho Constitucional Formal y un Derecho Constitucional Material. Luego entonces, será Derecho Constitucional si la norma o precepto se refiere a:⁵⁹

- a) La estructura del Estado;
- b) La organización del gobierno;
- c) Los regímenes políticos;
- d) Los problemas de la autoridad;
- e) La división de poderes; o
- f) Las garantías individuales y sociales.

Hoy en día la Constitución es garantía de la existencia de un orden, de lo que debe conservarse para evitar el riesgo de los cambios; ya que el concepto Constitución propiamente dicho refiere a la acción en la que el pueblo soberano designa a sus representantes para que éstos en su calidad de mandatarios creen derecho positivo proveniente, en gran parte de los *Principios Generales del Derecho* y de los principios que el pueblo aporta a través de los *usos y costumbres*; es decir, a través de la *consuetudo jurídica*.

Las Constituciones contemporáneas han ampliado en exceso las Garantías Individuales y han añadido las denominadas Garantías Sociales, de las cuales nuestra Constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo en establecer a este nivel dichas garantías, lo que fue producto de un movimiento político social en el año de 1910, que resumiremos en los siguientes 4 párrafos.

La Constitución mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 (en la misma fecha 60 años antes, se promulgó la Constitución Federal de 1857) y entró en vigor el 1° de mayo siguiente. Su

⁵⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit., t I, Editorial Porrúa, UNAM, México, Pág. 658

antecedente mediato fue el movimiento político-social surgido en nuestro país a partir del año de 1910, que originalmente planteó terminar con la dictadura porfiriana y plasmar en la Constitución el principio de la No Reelección.

En 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas en contra de Victoriano Huerta; durante este movimiento armado se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y campesina. Estas leyes de carácter y contenido social forzaron la existencia de una nueva Constitución.

Al triunfo del movimiento, el primer jefe del Ejército Constitucionalista expidió la convocatoria para la integración del Congreso Constituyente que, a partir del 1° de diciembre de 1916, comenzó sus reuniones con tal carácter en Querétaro; 214 diputados proletarios, electos mediante el sistema previsto en la Constitución de 1857 para la integración de la Cámara de Diputados, conformaron este Congreso.

El Título promulgado fue “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”, lo que, no significa que en 1917 no se haya dado una nueva Constitución; ya que, la revolución mexicana rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857 y porque el Constituyente de 1916-1917 tuvo su origen en el movimiento político-social del momento, pues éste, le dio a la Constitución su contenido.⁶⁰

La Constitución mexicana de 1917, es una Constitución rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista y nominal, que está compuesta por 136 artículos, consta de una parte dogmática, en la que se establece la declaración de las Garantías Individuales comprendidas en los primeros 28 artículos y de una parte orgánica en cuanto a las funciones de la administración pública, contiene los artículos 3, 27 y 123, en los cuales obra la declaración de las

⁶⁰ Ya que nunca observó el procedimiento para su reforma.

Garantías Sociales, reglamentando la educación, el agro y la propiedad y el trabajo, respectivamente.⁶¹

De la Constitución derivan la legalidad (constitucionalidad) o ilegalidad (inconstitucionalidad) de las leyes ordinarias, es preciso distinguir éstos conceptos; del primero deberá entenderse ante todo, el precepto al que se le hace referencia; por su parte, la inconstitucionalidad se da por actuar fuera de lo establecido por la Constitución.

También de ella se desprenden los medios de control constitucional, entre ellos el juicio de Amparo, el cual, se encuentra previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución y es un sistema tipo judicial, en el que los órganos encargados de llevar a cabo el control son Jueces y Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

En el Derecho Constitucional mexicano el fundamento directo del reconocimiento del primado de la Constitución sobre las demás leyes se encuentra en el artículo 133, y lo complementa el 124 al declarar que las facultades que no estén concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Antes de estudiar el presente tema, es oportuno citar que el ejercicio del poder tributario y la actuación de las autoridades en esta materia, deben seguir los lineamientos que la propia Constitución y las leyes que de ella emanan establecen, ya que no es posible pensar que la autoridad, por el simple hecho de serlo, pueda actuar a su libre arbitrio.

Es por ello que de nuestra norma fundamental se han derivado una serie de valores, principios y reglas básicas, los cuales en su conjunto, deben de ser observadas por las autoridades, tanto legislativas, como administrativas, en el

⁶¹ CARPIZO, Jorge Y MADRAZO, Jorge. *Derecho constitucional, Introducción al derecho mexicano*, UNAM, México, 1981, Pág. 22.

ejercicio de sus funciones y se conocen como *principios constitucionales de la tributación*.⁶²

Dentro de los artículos constitucionales existen principios, los cuales, son rectores para la actuación administrativa, en este caso enunciaremos y estudiaremos a fondo los principios relacionados y aplicables al cobro del impuesto predial con base en rentas; los cuales demostraremos que no se respetan durante el procedimiento para determinarlo, violando así distintas prerrogativas esenciales:

“Artículo 16 primer párrafo.- *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”*

“Artículo 27 primer párrafo.- *La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”*

“Artículo 31 fracción IV.- *Son obligaciones de los mexicanos:*

I, II, III. y;

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

“Artículo 122.- *Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza 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.*

⁶² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Principios del derecho tributario*, Tercera edición, Editorial Limusa, México, 1990, Págs. 70 y 71.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno...

A.

I., II., III., IV. y V.

B.

I., II., III., IV. y V.

C. *El estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:*

BASE PRIMERA. *Respecto a la Asamblea Legislativa:*

I., II., III., IV.,

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

- *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.*
- *Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.*
- *Legislar en materia de planeación del desarrollo, en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.*
- *Expedir la Ley Orgánica Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.*

- *Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.*

BASE SEGUNDA...

BASE TERCERA...

BASE CUARTA...

BASE QUINTA. *Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.*

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.”

“Artículo 133.- *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.”*

En estos artículos, básicamente, se fundamenta el presente trabajo de tesis, ya que los mismos contienen las *Garantías de Legalidad y de Equidad y Proporcionalidad* al momento de la recaudación de los impuestos, lo relativo a la propiedad, la naturaleza jurídica del Distrito Federal y su organización; así como la Supremacía Constitucional.

Con relación a los artículos 27, 122 y 133 Constitucionales solo aplican en razón de que el artículo 27 dispone sobre la *propiedad derivada*, ya que la propiedad originalmente corresponde a la Nación, pero que los particulares con ese carácter detentamos la tierra; por su parte el artículo 122, en relación con el 44 de este ordenamiento legal, *dispone lo relativo al Gobierno del Distrito Federal*, a cargo de quién está su gobierno, las autoridades locales, en sus tres

poderes y facultades de éstas, y en general todo lo relativo a la administración pública del Distrito Federal; finalmente el artículo 133 aplica para cualquier caso, en razón de que establece el Principio de Supremacía Constitucional.

Dentro de la letra constitucional existen varios principios generales rectores de la vida nacional y en relación a la materia tributaria podemos mencionar los siguientes:

Principio de Legalidad

Este principio básico en nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra contenido en el artículo 16 Constitucional; el cual, se constituye en valor superior y literalmente cita a la letra:

“Artículo 16 primer párrafo.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Primero explicaremos que el principio de Legalidad es requisito *sine quanon* para la creación o determinación, ejecución y notificación de cualquier acto administrativo, en este caso, la boleta de determinación del crédito fiscal a pagar.

Como en su momento explicaremos, en el proceso de nacimiento del impuesto predial cobrado con base en rentas, existen 4 factores absoluta y totalmente faltos de motivación jurídica, contraviniendo así lo establecido por nuestro artículo 16 Constitucional, en consecuencia, estos factores carecen de uno de sus Aspectos Técnicos Superlativos de Constitucionalidad y Legalidad; a decir, de la **motivación**, ya que si no se establecen los aspectos de génesis como lo son las circunstancias especiales, las razones particulares y las causas inmediatas que dieron origen a dichos factores, el acto es inconstitucional; pues

se dice que un acto es constitucional cuando él mismo respeta la norma fijada por el Legislador, entendiendo ésto como la esencia del Régimen Jurídico de un Estado de Derecho, pues toda ley, todo procedimiento, toda resolución (judicial o administrativa) y todo acto de autoridad deben ser expresión del Derecho, ya que deben ser elaborados, emitidos y ejecutados por el órgano u órganos competentes y en función de sus atribuciones o facultades.

La Garantía de Legalidad consiste pues, en la obligación que tiene la autoridad de *Fundar y Motivar* el acto emitido que en su caso, pueda causar molestia al gobernado.

En sentido estricto podemos decir que la Legalidad tributaria radica en que todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente *fundado y motivado*, entendiéndose por lo primero a la expresión precisa del precepto legal aplicable al caso y, por la motivación al señalamiento claro y preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que se configuren las hipótesis normativas. Esta *Garantía de Legalidad* tiende a evitar la emisión de actos arbitrarios y dejar en estado de indefensión a los gobernados.

Según el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se surtan los extremos del artículo 16 Constitucional, es menester que las autoridades *funden y motiven* en forma debida la causa legal del procedimiento y que den a conocer a los interesados, los preceptos legales en que se apoyan sus órdenes, con objeto de que éstos puedan impugnarlas adecuadamente, si las estiman lesivas.

Al respecto, mencionaremos algunas jurisprudencias que refuerzan y confirman lo mencionado.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.- Para que las autoridades cumplan la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que la origina, en cuadro en los preceptos de la norma que invoca.⁶³

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN.- El artículo 16 de la Carta Magna es terminante al exigir, para la validez de todo acto autoritario de molestia, que el mismo esté fundado y motivado, debiendo entenderse por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate, encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto. No basta, por consiguiente, con que exista en el derecho positivo un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento respectivo, ya que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime pertinente. Por otra parte, la circunstancia de que el acto reclamado satisfaga las garantías del mandamiento escrito y de autoridad competente, no le libera del vicio de inconstitucionalidad consistente en la ya apuntada falta de fundamentación, pues todas estas garantías son concurrentes y deben, por lo mismo, ser respetadas por la autoridad en el mismo acto que de ella emane.”

Amparo en revisión 887/61. José Horacio Septién. 21 de junio de 1961. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.⁶⁴

“ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS MANDAMIENTOS DE LA AUTORIDAD. Si la autoridad responsable reconoce que por "fundar" debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto reclamado, precisamente por ello se concluye

⁶³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte número 402, Págs. 665 y 667.

⁶⁴ No. Registro: 802,004. Tesis aislada. Materia: Constitucional. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Tercera Parte, XLVIII. Tesis: Página: 36.

que la resolución reclamada no quedó debidamente fundada, si en ella no se contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho. Y si, por otra parte, la propia autoridad responsable reconoce que por "motivar" debe entenderse el señalamiento a las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado, no puede admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta de que "por razones de interés público el gobierno federal había decidido construir por sí mismo y por sus propios medios el puente a fin de operarlo en forma directa", ya que así la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hubieran dado lugar al acto reclamado."

Amparo en revisión 2248/61. Puentes Internacionales S. A. de C. V. 19 de octubre de 1961. Cinco votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.⁶⁵

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE SUS ACTOS. Es inadmisibles la argumentación en el sentido de que la autoridad recurrente estima que sus actos se apoyan en las leyes y reglamentos aplicables, y que, por ello, no es indispensable mencionar tales disposiciones, ni citar los preceptos que concretamente se refieren al caso. El artículo 16 constitucional exige que toda orden de la autoridad esté legalmente fundada y motivada, por lo cual debe citarse el precepto jurídico en que la autoridad se apoya, y mencionarse las circunstancias cuya existencia hace aplicable al caso la norma que se invoca.”

Amparo en revisión 1361/58. Javier Orozco Delgado. 20 de junio de 1962. Mayoría de tres votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.⁶⁶

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. El requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional, al tener el rango de una garantía individual, implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución, de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente.”

⁶⁵ No. Registro: 801,680. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa, Constitucional. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Tercera Parte, LII. Tesis: Página: 63.

⁶⁶ No. Registro: 266,850. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Tercera Parte, LX. Tesis: Página: 18.

Amparo en revisión 5141/66. Sara Ruiz Obregón. 5 de octubre de 1967. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Sexta Época, Tercera Parte: Volumen CXVII, página 74.

Amparo en revisión 5918/66. Rubén Suárez Astudillo y otros. 31 de marzo de 1967. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Volumen CXI, página 32.

Amparo en revisión 1377/66. Salinas Mina de Oro, S. A. 26 de septiembre de 1966. Cinco votos. Ponente: Octavio Mendoza González. Volumen CXIV, página 30.

Amparo en revisión 2018/60. Manuel Mora Pastor. 20 de julio de 1960. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.⁶⁷

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Para cumplir lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución Federal, que exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que precedieron a su emisión. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad.”

Amparo en revisión 9746/66. Genaro Torres Medina. 11 de enero de 1968. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.⁶⁸

En consecuencia, si se viola la Garantía de Legalidad, se viola también en perjuicio del gobernado la Garantía de Seguridad Jurídica o de Justicia, establecida en nuestro artículo 14, *segundo párrafo* de la Constitución Política, ya que éstos dos artículos son conculatorios y en la mayoría de los casos van de la mano.

Lo anterior porque la Justicia ha de tenerse siempre presente, por ser ésta el valor supremo del Derecho y criterio ético basado en la virtud mediante el cual estamos constreñidos, a dar a cada uno lo que se le debe como individuo y

⁶⁷ No. Registro: 265,265. Tesis aislada. Materia(s): Común. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Tercera Parte, CXXIV. Tesis: Página: 30.

⁶⁸ No. Registro: 265,203. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Tercera Parte, CXXVII. Tesis: Página: 21.

como parte de la sociedad, de acuerdo con sus exigencias ontológicas, las cuales le son necesarias para su subsistencia y perfeccionamiento como ser humano.

La Justicia se convierte en una especie de patrón o molde al que deben ajustarse todas las disposiciones legislativas u ordenamientos jurídicos, incluso, lógicamente, en las disposiciones en materia fiscal. Por lo tanto, se puede concluir diciendo que la Justicia es el único principio constitutivo del Derecho,⁶⁹ ya que, como lo señala Santo Tomás de Aquino, “no se puede concebir el derecho sin la justicia.”⁷⁰

En el Derecho Tributario, el principio de Justicia asume un alto grado de intensidad y desarrollo, ya que el tributo es uno de los instrumentos de mayor intervención directa en la esfera de la libertad y propiedad de los particulares, razón suficiente para que éstos exijan al Estado que sus situaciones jurídicas tributarias se encuentren previstas de tal forma que puedan tener una expectativa precisa tanto de los derechos y deberes que genera la ley, como de las obligaciones que les corresponden en su calidad de contribuyentes, así como la seguridad de los procedimientos para determinar y para cobrar el impuesto.

Principios de Proporcionalidad y Equidad

Estos principios se encuentran estipulados en nuestro artículo 31, *fracción IV* Constitucional, el cual señala que “es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos del Estado de manera *equitativa y proporcional* que dispongan las leyes, para que así éste, satisfaga las necesidades de los gobernados.”

⁶⁹ GEORGES, Renard. *El derecho, la justicia y la voluntad*, traducción de Santiago, Editorial Gunchillo Manterola, Buenos Aires, 1981, Pág. 18.

⁷⁰ DE AQUINO, Santo Tomas. *Tratado de justicia*, cap. I, art. 12, traducción de Carlos Ignacio Gutiérrez, Editorial Porrúa, México, 1985, Pág. 134.

Lo que la norma constitucional prohíbe en este artículo, es que los tributos sean exorbitantes o ruinosos; que no estén establecidos por la ley o que no se destinen para gastos públicos.

La **Proporcionalidad** radica o descansa en dos conceptos esenciales, la **capacidad económica** y la **capacidad contributiva**; la primera, es la aptitud de una persona para solventar sus necesidades, ya sea por el patrimonio que posea, por los productos que reciba o por las rentas que obtenga; la segunda, nace al momento en que el gobernado cae en el hecho imponible, es decir, cuando nace la relación tributaria con el Estado y por consiguiente adquiere la obligación tributaria de enterar el impuesto respectivo de la manera justa y equitativa que dispongan las leyes y que cause el mínimo de sacrificio factible para el contribuyente al momento de enterar el tributo.

Luego entonces, los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad económica de los contribuyentes, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en sentido cuantitativo superior a los de medianos y reducidos ingresos.

La capacidad contributiva implica el establecimiento de contribuciones según la posibilidad económica de cada individuo, determinándose esta última principalmente con base en el ingreso de la persona.⁷¹

En virtud de lo anterior, la capacidad contributiva se puede definir como la medida en que los ciudadanos pueden soportar la carga tributaria, teniendo en cuenta las respectivas situaciones personales.⁷²

⁷¹ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José y RIS ESTAVILLO, Juan José. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Procuraduría General de la República, México, 1994, Pág. 156.

⁷² D'ALBERGO. *La crisis de L'imposta sul reddito*, Cedam, Padua, Francia, 1931, Pág. 3.

Entonces, es obligación del Legislador graduar el impuesto, de manera que la participación de los contribuyentes al gasto público se realice en función de la mayor o menor capacidad económica manifestada por ellos al momento de declarar el hecho imponible, es decir, que la base gravable sea la que permita medir esa capacidad económica y que exprese la parte que le corresponde al ente público acreedor del tributo, de lo que resulta que la capacidad económica, no solo marca el cause del tributo, sino que también lo legitima y explica su existencia, condicionando su estructura y contenido; entonces, para que un tributo sea proporcional se requiere que su objeto guarde relación con la *capacidad económica y contributiva del sujeto pasivo*; entendiendo a ésta como la potencialidad de contribuir a los gastos públicos.

Al respecto señalaremos un par de textos jurisprudenciales que nos ayudaran a comprender mejor lo expresado:

“CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.”

Amparo en revisión 1113/95. *Servitam de México, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguía. Secretaria: Luz Cueto Martínez.*

Amparo en revisión 2945/97. *Inmobiliaria Hotelera El Presidente Chapultepec, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios; en su ausencia hizo suyo el proyecto Juan N. Silva Meza. Secretario: Tereso Ramos Hernández.*

Amparo en revisión 2269/98. *Arrendamientos Comerciales de la Frontera, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.*

Amparo en revisión 69/98. *Hotelera Inmobiliaria de Monclova, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Andrés Pérez Loza.*

Amparo en revisión 2482/96. *Inmobiliaria Bulevares, S.C. y coags. 9 de febrero de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis González.⁷³*

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen

⁷³ No. Registro: 192,849. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: P./J. 109/99. Pág. 22.

una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.”

Amparo en revisión 243/2002. *Gastronómica Taiho, S. de R.L. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.*

Amparo en revisión 262/2002. *Qualyconf, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.*

Amparo en revisión 213/2002. *Ramsa León, S.A. de C.V. y coagraviada. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.*

Amparo en revisión 614/2002. *Grupo Textil Providencia, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.*

Amparo en revisión 235/2002. *Hongos del Bosque, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2003. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Miguel Ángel Antemate Chigo, J. Fernando Mendoza Rodríguez y Jorge Luis Revilla de la Torre.⁷⁴*

Por su parte la **Equidad** radica en la igualdad de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo ante la ley tributaria, debiendo variar únicamente las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente.

⁷⁴ No. Registro: 184,291. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Mayo de 2003. Tesis: P./J. 10/2003. Pág. 144.

Para apoyar lo anterior citaremos a continuación algunos criterios jurisprudenciales emitidos por nuestro más alto Tribunal Nacional y que a la letra citan:

“EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.- El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho, porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación a nuestro artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que puedan considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino solo en los casos extremos en que provoca la imposibilidad de declarar la inconstitucionalidad de la figura en análisis.”

AR 1300/75, Automotores roma, S.A., 4 de mayo de 1977, unanimidad de 16 votos de los ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Rivera Silva, Huitrón y A., Rojina Villegas, Rocha Cordero, Téllez Cruces, Inárritu, Palacios Vargas, Serrano Robles, Canedo Aldrete, Salmorán de Tamayo, Del Río Rodríguez, Calleja García, Mondragón Guerra y presidente Rebolledo Fernández; ponente: Rafael Rojina Villegas; secretario: Agustín Pérez Carrillo.

AR 1597/65, Pablo Legorreta Chauvet y coagraviados, 12 de abril de 1977, unanimidad de 18 votos de los ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Abitia Arzapalo, Lozano Ramírez, Rocha Cordero, Rebolledo Fernández, Serrano Robles, Canedo Aldrete, Salmorán de Tamayo, Sánchez Vargas, Del Río Rodríguez, Calleja García, Aguilar Álvarez y presidente Téllez Cruces; ponente: Ramón Canedo Aldrete; secretario: Efraín Polo Bernal.

AR 402/76, Jesús Castellanos Castellanos, 3 de enero de 1978, unanimidad de 15 votos de los ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Langle

Martínez, Abitia Arzapalo, Lozano Ramírez, Rebolledo Fernández, Palacios Vargas, Serrano Robles, Salmorán de Tamayo, Calleja García, Mondragón Guerra, Aguilar Álvarez y presidente Téllez Cruces; ponente: Fernando Castellanos Tena; secretario: Humberto Román Palacios.

AR 5322/50, *Siderúrgica Monterrey, S.A., 6 de marzo de 1984, unanimidad de 18 votos de los ministros: López Aparicio, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Guitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas Gutiérrez Velasco, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y presidente Inárritu; ponente: Alfonso López Aparicio; secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.*

AR 7734/83, *Micela Gutiérrez viuda de Muñoz, 12 de julio de 1988, unanimidad de 17 votos de los ministros: De Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Guitrón, Castañón León, Díaz Infante, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y presidente en funciones Cuevas Mantecón; ponente: Fausta Moreno Flores; secretario: Guillermo Cruz García⁷⁵.*

“EQUIDAD TRIBUTARIA. ESTE PRINCIPIO RIGE EN OBLIGACIONES SUSTANTIVAS Y FORMALES, PERO EN ESTA ÚLTIMA HIPÓTESIS ES BÁSICO QUE INCIDA DIRECTAMENTE SOBRE LAS PRIMERAS. El cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal tiene un contenido económico que se traduce en el pago en dinero de las sumas que el poder público legislativamente determina por medio de una contribución, cuya cuantía impone al causante. En ese tenor, el principio de equidad tributaria previsto en la citada Norma Suprema está dirigido a todos los elementos fiscales vinculados directamente con la causación, exención, devolución, entre otras figuras fiscales que inciden en la obligación sustantiva relativa al pago de la contribución, es decir, no sólo los referidos al sujeto, objeto, tasa y base, trascienden a la obligación esencial de pago, sino también algunas obligaciones formales, que no son simples medios de control en la recaudación a cargo de la autoridad administrativa, ya que están estrechamente vinculadas con el núcleo del tributo (pago), siendo que en este supuesto igualmente rige a plenitud el citado principio de justicia fiscal.”

⁷⁵ Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno, 18 de octubre de 1988, unanimidad de 21 votos de los ministros: presidente: Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Salvador Rocha Díaz, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Huitrón, Noe Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velasco, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Ángel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez.. Informe 1988, Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera parte, Pleno, México, 1988, págs 802-809 y 802-811.

Amparo en revisión 939/2004. Parador Santa Rosa, S.A. de C.V. 5 de noviembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez. **Amparo en revisión 1076/2004.** Bertha Olga Fuentes Rey. 5 de noviembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Ma. Dolores Omaña Ramírez.

Amparo en revisión 1227/2004. Servicio Magallanes, S.A. de C.V. 5 de noviembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Ma. Dolores Omaña Ramírez.

Amparo en revisión 1559/2004. Hermila Ascencio Rueda. 5 de noviembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Ma. Dolores Omaña Ramírez.

Amparo en revisión 1038/2004. Servicio Oasis, S.A. de C.V. 5 de noviembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.⁷⁶

De conformidad con lo anterior la **Equidad Tributaria** implica que las normas jurídicas de carácter tributario no deben dar un trato diverso a situaciones análogas, o uno igual a personas que están en situaciones dispares. El principio de equidad tributaria se consigna expresamente para que los poderes públicos tengan en cuenta que los particulares en igual de situación legal, sean tratados igualmente, sin privilegios ni favores.

Conforme a éstas bases, *el principio de equidad* se configura como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico en la producción normativa tributaria y de su posterior interpretación y aplicación.

El valor superior que persigue este principio, consiste en evitar que existan normas que produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentren en situaciones dispares, lo que se puede traducir como desigualdad jurídica, así pues, la equidad tributaria significa la igualdad del sujeto pasivo frente a la norma jurídica que establece y regula el tributo, por consiguiente y relacionando este principio con el de proporcionalidad tributaria, la justicia tributaria establecida en la

⁷⁶ No. Registro: 179,587. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, Enero de 2005. Tesis: 2a./J. 183/2004. Pág. 541.

Constitución, fija su razón de ser en las posibilidades económicas de cada contribuyente, debiéndose tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

De lo anterior se puede estimar que los principios de equidad y de proporcionalidad (capacidad económica y contributiva), no pueden ser dos principios autónomos, sino que ambos se complementan formando una unidad jurídica, pues la equidad solo puede ser rectamente comprendida en el marco de la capacidad económica del contribuyente.

La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos somos iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas entre los contribuyentes.

Concluiremos diciendo que el análisis de la constitucionalidad, particularmente de la proporcionalidad y la equidad de cada contribución, debe hacerse tomando en consideración sus particularidades y motivos de creación.

Principio de Generalidad

Este principio es similar al principio de equidad, ya que se refiere a que la ley debe abarcar a todas las personas cuya situación particular se ubique en la hipótesis contenida en ella, es decir, el hecho imponible, el cual al realizarse provoca el surgimiento de la obligación fiscal.

Principio de Uniformidad

Al igual que el anterior principio refiere que los sujetos pasivos colocados en el mismo supuesto impositivo se les imponga iguales obligaciones, sin que se otorguen beneficios o se realicen cambios en la aplicación de la ley.

Principio de Justicia Impositiva

En lo que se refiere a este principio de justicia impositiva o tributaria, consiste en el reparto de las cargas públicas, en consecuencia, no puede ser relegado a considerarlo un simple enunciado constitucional, sino que ha de trascender al ordenamiento jurídico-tributario y opera en la esfera aplicativa de las normas. En rigor, tal principio ha de influir con su fina esencia tanto en el ordenamiento como en la actividad jurídica tendiente a la aplicación del derecho tributario.⁷⁷

2.2. Disposiciones contenidas en el Código Financiero del Distrito Federal

Ya que la estructura jurídica del sistema financiero del Distrito Federal pretende consolidar lo obtenido en esta materia, es decir, tener unas finanzas públicas estables y en equilibrio, así como respetar los principios de equidad y proporcionalidad, inherentes a esta materia, se reunieron una serie de disposiciones legales en un solo cuerpo legal de manera sistemática, congruente y homogénea, que regulara la actividad financiera del Distrito Federal en su conjunto.

En esta creación se tuvo especial cuidado en homologar las normas de carácter federal al ámbito local, de manera que aunque sea una norma financiera propia del Distrito Federal expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con base en las facultades constitucionales que le otorga el artículo 122 de la Carta Magna, no rompiera la unidad integral de acción que debe existir entre el Distrito Federal y la Federación.

⁷⁷ CARRASCO IRIARTE, Hugo, Op. Cit., Pág. 30.

Este conjunto de normas legales constituye el *Código Financiero del Distrito Federal*, el cual está compuesto de seis libros, diecinueve títulos, ochenta capítulos y seiscientos noventa y seis artículos los cuales contienen disposiciones de orden público e interés general que tienen como objeto regular el proceso de programación, obtención, administración y aplicación de los ingresos de la entidad, su gasto público y la contabilidad de los fondos, valores y egresos necesarios para la integración de la cuenta pública; asimismo, norma las infracciones, delitos y sanciones en contra de la Hacienda Pública del Distrito Federal y los medios de defensa que los gobernados podrán interponer cuando sientan que con un acto administrativo se han alterado de alguna manera sus derechos.

A continuación referiremos y analizaremos algunas disposiciones que a nuestro parecer tienen incidencia con el tema a desarrollar; estando en el entendido de que por su complejidad se dejaron de mencionar algunas disposiciones que podrían tener mayor o menor importancia que las mencionadas, pero en lo general podemos decir que dentro de sus disposiciones encontramos como máxima del Derecho Fiscal la referente al contenido de los actos de carácter tributario, su formal notificación y que por lo menos cumplan con los requisitos contenidos en el artículo 123, el cual dice que los actos de autoridad deben contener ciertos requisitos, como lo son *constar por escrito, señalar la autoridad que los emite, estar fundado y motivado y expresar la resolución, causa, objeto o propósito de que se trate y ostentar firma autógrafa del funcionario competente que lo emite.*

Otra de las disposiciones fundamentales contenidas en este Código en su artículo 35, es la clasificación legal de las contribuciones, las cuales se clasifican en impuestos, contribuciones de mejoras y derechos; además establece qué debe entenderse por aprovechamientos, por productos, por accesorios de las contribuciones y por créditos fiscales, los cuales cita que son las aportaciones provenientes de contribuciones, de aprovechamientos, de los

accesorios, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir y las contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho privado, por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado y que tiene el sujeto pasivo de una contribución por situarse en el hecho imponible.

Estos créditos fiscales, según lo dispuesto por el artículo 61 del Código, se pagarán en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas; a falta de disposición expresa, el pago deberá hacerse dentro de los siguientes quince días a aquél en que se produzca el hecho generador. Tratándose de créditos fiscales determinados por las autoridades, en ejercicio de sus facultades de comprobación, determinación o sancionadoras, deberán pagarse o garantizarse junto con sus accesorios causados dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

Las formas de garantizar los créditos fiscales a que este Código se refiere pueden ser el depósito en dinero, prenda o hipoteca, fianza otorgada por compañía autorizada, mediante la obligación solidaria asumida por un tercero que compruebe su idoneidad y solvencia, y el embargo en la vía administrativa; lo anterior de conformidad con lo establecido por el artículo 52 de la ley en la materia.

Por su parte, el artículo 55 del Código establece los casos en que procede la cancelación de dicha garantía, que puede ser por sustitución de la garantía o por el pago del crédito fiscal, principalmente, o cuando en definitiva quede sin efectos la resolución que dio origen al otorgamiento de la garantía y en cualquier otro caso que deba cancelarse de conformidad con las disposiciones del Código.

Asimismo, establece que el crédito fiscal se extingue por prescripción en un término de tres años; este término se inicia a partir de la fecha en el que el pago pudo ser legalmente exigido.

Cabe mencionar que el término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

En cuanto a la cancelación del crédito fiscal el artículo 74 de la citada ley señala que procede ésta cuando sea incosteable o imposible cobrar el crédito fiscal, o bien, por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios lo cual no libera a aquél y a éstos de su pago.

No satisfecho o garantizado el crédito fiscal dentro del plazo señalado en las disposiciones legales respectivas, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución, es decir, a través del embargo. En ningún caso se aplicará este procedimiento para el cobro de créditos derivados de productos.

Acorde al artículo 626 del Código Financiero, el procedimiento administrativo de ejecución se iniciará por la oficina recaudadora donde se encuentre radicado el crédito fiscal para su cobro, dictándose mandamiento de ejecución motivado y fundado, que consistirá en una orden del jefe de esa oficina, en la que se expondrán las razones y fundamentos legales que la apoyen, disponiendo que se requiera al deudor para que demuestre haber efectuado el pago del crédito, apercibiéndolo de que de no hacerlo, se le embargaran bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales.

Asimismo, el citado artículo establece que no será necesario expedir mandamiento de ejecución cuando el crédito fiscal haya sido garantizado mediante depósito en efectivo; en este caso, el jefe de la oficina recaudadora, expedirá acuerdo ordenando su aplicación definitiva en pago del crédito correspondiente. En el caso de que el depósito no cubra el importe total del adeudo, se expedirá mandamiento de ejecución solo por la diferencia insoluta.

El embargo de créditos será notificado personalmente por el actuario o por la persona habilitada por la autoridad fiscal a los deudores del embargo para que hagan el pago de las cantidades respectivas en la oficina recaudadora, apercibidos de doble pago en caso de desobediencia.

El Título Tercero del Código Financiero de Distrito Federal, nos habla de los recursos administrativos, tanto del recurso de revocación, como del juicio de nulidad promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; cuya interposición o promoción tendrá un carácter optativo para el afectado.

El recurso de revocación es procedente contra:

a) Los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo dictadas por las autoridades fiscales, emitidos con base en las disposiciones de este Código que:

1. *Determinen contribuciones o sus accesorios;*
2. Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley;
3. Determinen responsabilidades resarcitorias;
4. Impongan multas por infracción a las disposiciones previstas en este ordenamiento; y
5. *Causen agravio al particular en materia fiscal, salvo algunas excepciones.*

b) Los actos de autoridades fiscales que:

1. *Exijan el pago de los créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que un monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina recaudadora o se refiera a recargos o gastos de ejecución;*
2. Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley,
3. Afecten el interés jurídico de terceros; y
4. Afecte el interés de quien afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales.

Este recurso, de conformidad con el artículo 691 de la ley de la materia establece que se interpone por el recurrente mediante escrito ante la Procuraduría Fiscal dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, debiendo contener:

- a) El nombre, denominación o razón social del recurrente, así como el domicilio en el Distrito Federal para oír y recibir notificaciones;
- b) El acto o resolución administrativa de carácter definitivo que se impugne, así como notificación del mismo, o bien, en la fecha en que se tuvo conocimiento del acto;
- a) Una descripción de los hechos, los argumentos de desestimación en contra del acto impugnado, por ser ilegal, e inclusive, los fundamentos de derecho aplicables e invocados al caso en particular;
- b) El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere; y
- c) Las pruebas.

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos anteriores, la autoridad requerirá al promovente para que los indique en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación,

apercibiéndolo de que en caso de que no lo haga, se tendrá por no interpuesto el recurso.

Además, el promovente deberá acompañar al escrito en el que interponga el recurso, en original o copia certificada, los siguientes documentos:

- a) El documento en el que conste el acto o resolución impugnada;
- b) La constancia de notificación del acto o resolución impugnada, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la constancia de notificación. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y donde se hizo ésta; y
- c) Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos antes referidos, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación los presente y en caso que no lo haga, si se trata de la falta del acto impugnado y su respectiva notificación, se tendrá por no interpuesto el recurso y en el caso que falten las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

En este recurso se admiten todo tipo de pruebas, excepto aquellas que no tengan relación con los hechos controvertidos, la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones directas. Hacen prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.

La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando las que no sean procedentes, en término de cinco días, contados a partir de la presentación del recurso o de que se dio cumplimiento al requerimiento, según sea el caso.

Se deberá dictar su resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la admisión del recurso. Dicha resolución se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los argumentos hechos valer por el recurrente; cuando uno de los argumentos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de ese. Además, las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento administrativo.

Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se considera que se ha configurado la afirmativa ficta, constituyendo esta afirmativa una resolución de carácter firme.

El artículo 696 del Código dice que la resolución administrativa que ponga fin al recurso podrá:

- a) Sobreseerlo;
- b) Confirmar el acto impugnado;
- c) Revocar el acto impugnado, total o parcialmente; o
- d) Mandar a reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.

Por su parte, el artículo 692 señala que el recurso es improcedente cuando se haga valer contra actos o resoluciones administrativas que:

- a) No sean de las previstas en el artículo 694 de éste Código, el cual establece cuales son los actos en los que procede el recurso de revocación;
- b) No afecten el interés jurídico del recurrente;
- c) Sean resoluciones dictadas en recursos administrativos, o en cumplimiento de éstas o de sentencias;

- d) Se hayan consentido expresa o tácitamente, entendiéndose por esto último aquellos contra los que no se promovió el recurso dentro de los plazos señalados por este Código;
- e) Que haya sido revocado por la autoridad;
- f) Que se hayan consumado de manera irreparable;
- g) Hayan sido impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- h) Sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente;
- i) Tengan por objeto hacer efectivas las fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales o contractuales a cargo de terceros;
- j) Determinen la base para el remate de los bienes embargados; y
- k) En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código.

Por otro lado, el recurso de revocación se sobresee:

- a) Por desistimiento del recurrente;
- b) Cuando durante la tramitación del recurso aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia;
- c) Por muerte del recurrente, ocurrida durante la tramitación del recurso; o
- d) Cuando de las constancias que obren en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución recurrida.

Otra disposición de interés contenida en este Código es, por ejemplo, la que establece el artículo 37 el cual cita la obligación que tienen los contribuyentes de presentar declaraciones para el pago de contribuciones cuando así se señale en el Código. No obstante lo anterior, la autoridad fiscal podrá emitir propuestas de declaraciones para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de tales obligaciones, ya estará en cada contribuyente si acepta la propuesta o no, en el primer caso, presentará la propuesta como su declaración; en el

segundo caso, podrá autodeterminarse y declarar lo que él estime es lo justo, debiendo demostrarlo ante la autoridad fiscal.

Por otro lado, y de conformidad con el artículo 78 los contribuyentes tienen las siguientes obligaciones:

- a) Inscribirse ante la autoridad fiscal en los padrones que les corresponda, por las obligaciones fiscales a su cargo, utilizando las formas oficiales que apruebe la Secretaría y en los plazos establecidos;
- b) Declarar y en su caso pagar los créditos fiscales en los términos que disponga el Código;
- c) Firmar las declaraciones, manifestaciones y avisos previstos por el Código bajo protesta de decir verdad;
- d) Mostrar los libros cuando éstos sean exigidos;
- e) Llevar un registro acorde con sus sistemas de contabilidad, en el que se consignarán el monto de las erogaciones realizadas para remunerar el trabajo personal subordinado u otros conceptos;
- f) Conservar la documentación y demás elementos contables y comprobatorios, durante el período de cinco años;
- g) Proporcionar a las autoridades fiscales los datos o información que le soliciten, directamente relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y dentro del plazo señalado para ello; y
- h) Las demás que establezca el Código.

Y por el contrario, el diverso 79 de la misma ley establece los siguientes derechos que tiene el contribuyente:

- a) Obtener de las autoridades fiscales asistencia gratuita, para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;
- b) Obtener la devolución de cantidades indebidamente pagadas;
- c) Interponer recursos administrativos y demás medios de defensa;
- d) Obtener la contestación de las consultas que sobre situaciones reales y concretas, formulen a las autoridades fiscales; y

- e) Efectuar el pago anticipado de las contribuciones a su cargo.

Dentro de las disposiciones de este Código existen también disposiciones relacionadas directamente con el impuesto predial, una de ellas establece los casos en que las autoridades fiscales pueden determinar; presuntivamente, el valor catastral de los inmuebles, la cual se encuentra contenida en el artículo 102.

Las autoridades fiscales para llevar a cabo esta determinación presuntiva del valor catastral de los inmuebles, pueden utilizar conjunta o separadamente cualquiera de los siguientes medios:

- a) Los datos aportados por los contribuyentes en las declaraciones de cualquier contribución presentada a las autoridades fiscales Federales o del Distrito Federal;
- b) La información proporcionada por terceros a solicitud de la autoridad fiscal, cuando tenga relación de negocios con los contribuyentes;
- c) Cualquier otra información obtenida por la autoridad fiscal en ejercicio de sus facultades; y
- d) A través de cualquier medio indirecto de investigación económica, geográfica, geodésica o de cualquier otra clase, que la Administración Pública del Distrito Federal o cualquier otra dependencia gubernamental o entidad paraestatal de la Administración Pública Federal utilice para tener un mejor conocimiento del territorio del Distrito Federal y de los inmuebles que en él se asientan, siendo éstos, los siguientes:
 - 1. Fotogrametría, incluyendo la verificación de linderos en campo;
 - 2. Topografía,
 - 3. Investigación de campo sobre las características físicas de los inmuebles, considerando el suelo, construcciones e instalaciones especiales; y

4. Otros medios que permita el avance tecnológico en la materia.

Luego entonces, las autoridades fiscales podrán determinar presuntivamente el valor catastral cuando los contribuyentes se opongan u obstaculicen el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o cuando los contribuyentes no cuenten, no proporcionen, oculten o destruyan la información o documentación relativa al cumplimiento de las obligaciones fiscales, derivadas de la relación tributaria del impuesto predial.

Con relación a lo anterior, el artículo 101 establece que las autoridades fiscales también podrán determinar presuntivamente el valor catastral en el caso de que los contribuyentes eviten o quieran evitar el cobro y su subsiguiente pago del **impuesto predial cobrado con base en rentas** a través de contratos pactados aparentemente a título gratuito (comodato) y se comprueben contraprestaciones otorgadas al propietario por el uso o goce temporal del inmueble; o por contratos pactados con terceros a través de los cuales acuerden o perciban, con motivo de subarrendamientos, cesiones de derechos u otros instrumentos, contraprestaciones por el otorgamiento de dicho uso o goce temporal, excepto cuando demuestren que no tenían conocimiento, ni habían otorgado el consentimiento expreso o tácito de estos contratos y por último, en el caso de que los contribuyentes que otorguen el uso o goce temporal de sus inmuebles, incluso a título gratuito y celebren contratos respecto de los mismos inmuebles por otros conceptos tales como mantenimiento, publicidad, propaganda u otros de naturaleza análoga, cuya contraprestación, sea desproporcional en relación con la obtenida por el otorgamiento del uso o goce temporal de los inmuebles.

De los artículos 148 al 155 del Código de la materia se encuentran las disposiciones respectivas al impuesto predial, a decir, quiénes son los sujetos de la relación tributaria, cuál es el objeto del impuesto, así como la base gravable y las tarifas aplicables, la forma, tiempo y lugar del pago.

Por el momento sólo mencionaremos los fundamentos del impuesto de manera muy somera, ya que en la parte correspondiente del presente trabajo de investigación se desarrollará con más profundidad.

2.2.1. Disposiciones del Impuesto Predial cobrado con base en rentas contenidas en el Código Financiero del Distrito Federal

Para el desarrollo adecuado de este punto, es de suma importancia mencionar que tradicionalmente la posesión de bienes inmuebles y sobre todo su acumulación se relaciona estrechamente con la detectación del poder económico, esto, por la importancia de la tierra como fuente potencial de riqueza.

El impuesto predial es el gravamen que recae sobre la propiedad o posesión de los bienes inmuebles, pero haciendo alusión a los motivos, causas y razones de procedencia del impuesto predial, podemos decir que es un impuesto de naturaleza contributiva general, pues posibilita tener ingresos de gran parte de la población que reside en un territorio, en este caso, en el Distrito Federal; lo anterior, en virtud de que el valor de la propiedad es un elemento que vincula las necesidades de financiamiento de esta Ciudad Capital con la capacidad contributiva de sus habitantes.

Siendo entonces, el impuesto predial una de las contribuciones más importantes en el ámbito local, es menester realizar su estudio, por la clara e inminente inconstitucionalidad existente en los factores aplicados para la determinación del impuesto cuando éste se cobra con base en las rentas obtenidas; factores visibles en el texto del artículo 149, *fracción II* del Código Financiero del Distrito Federal.

El objeto de este trabajo es hacer notoria dicha inconstitucionalidad de los factores aplicables en el procedimiento para la determinación del tributo referido, por contener vicios de desproporcionalidad e inequitatividad y en consecuencia estar faltos de motivación legal, contraviniendo en esencia los artículos 31, *fracción IV* y 16 de nuestra Carta Magna.

El artículo 148 del Código Financiero del Distrito Federal menciona cuáles son los sujetos pasivos del impuesto predial, siendo éstos las personas físicas y morales propietarias del suelo y de las construcciones adheridas a él, encuadrando también en la hipótesis normativa los poseedores por los inmuebles que detenten.

Además impone la obligación a los contribuyentes de calcular el impuesto predial a su cargo, es decir, que la autoridad obliga al gobernado situado en la hipótesis normativa, o hecho imponible, a autodeterminarse y en consecuencia a declarar ante la Tesorería del Distrito Federal para que les sea cobrado el crédito fiscal correspondiente.

Por su parte el artículo 149 de esta ley establece la forma de determinar la base del impuesto predial a pagar, la cual será el valor catastral determinado por los contribuyentes ya sea conforme **al valor de mercado del inmueble** incluyendo las construcciones adheridas a él, accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales. Este valor de mercado se determinará mediante la práctica de **avalúo directo** que comprenda las características e instalaciones particulares del inmueble realizado por persona autorizada el cual será vigente solo por el año en que se realizó y para los dos siguientes cuando se actualicen porcentualmente los valores unitarios de cada año.

No obstante, los contribuyentes pueden optar por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles aplicando los valores unitarios decretados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contenidos en el artículo 151 de éste

ordenamiento legal. En este caso, la autoridad les proporcionará en el formato oficial una propuesta de determinación del valor catastral y la cantidad que corresponde al pago del impuesto correspondiente; en el supuesto de que los contribuyentes acepten tales propuestas y que los datos contenidos en las mismas concuerden con la realidad, declararán como valor catastral del inmueble y como monto del impuesto a su cargo los determinados en el formato oficial, presentándolo en las oficinas autorizadas, en este caso ante la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal y en el caso contrario, podrán optar por realizar a su cuenta la aplicación de los valores unitarios indicados o la realización del avalúo referido en el párrafo anterior.

Otra forma de determinar la base del impuesto predial la cual es la de interés, será con base en las rentas obtenidas por otorgar el uso o goce temporal de un inmueble, incluso por la instalación o fijación de anuncios o cualquier publicidad.

Claro está que el impuesto siempre se calcula en base al valor catastral más alto que resulte entre el determinado mediante avalúo, por los valores unitarios o el determinado por el total de las contraprestaciones obtenidas por dicho goce o uso temporal del inmueble, y sobre tal valor catastral o base gravable se calculará el impuesto.

Si la base del impuesto se determina por esta última manera, los contribuyentes deberán presentar junto con la declaración del impuesto los contratos vigentes a la fecha de presentación de la misma.

Al efecto de esta forma de determinar la base gravable, se multiplicará el total de las contraprestaciones correspondientes a un bimestre,⁷⁸ es decir, de las rentas obtenidas en dos meses por el arrendamiento, por el factor **38.47** - **primer factor inconstitucional**-, el resultado se multiplicará por el factor **10.0** -

⁷⁸Artículo 153 del Código Financiero del Distrito Federal, el cual establece que el pago del impuesto predial deberá hacerse en forma bimestral en los meses respectivos conforme al año calendario.

segundo factor inconstitucional-, y se aplicará al resultado de la tarifa del artículo **152, fracción I** de este mismo Código. La cantidad que resulte se multiplicará por el factor **0.42849 -tercer factor inconstitucional-**, cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional y por el factor **0.25454 -cuarto factor inconstitucional-**, cuando el uso sea habitacional, y el resultado será el impuesto a pagar.

En caso de inmuebles mixtos, es decir, con usos habitacionales y no habitacionales, se aplicará el factor que corresponda a cada uso, considerando la parte proporcional determinada en base a las contraprestaciones fijadas. Las cantidades obtenidas se sumarán y el resultado será el impuesto a pagar.

2.3. Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Por imperativo legal y de acuerdo con el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las disposiciones contenidas en ésta “son de orden e interés público y que tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.”

El artículo 8 de esta ley establece que “la Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”, y por su parte, el diverso 3° de la misma ley señala que “su Administración Pública será central, desconcentrada y paraestatal.”

De esta ley solo haremos referencia a la competencia que tiene la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, a la cual le corresponde el despacho de las materias relativas a el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Específicamente mencionaremos las atribuciones relacionadas con el tema desarrollado:

- a) Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables;
- b) Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal;
- c) Ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal;
- d) Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
y
- e) Formular las querellas y denuncias en materia de delitos fiscales que representen un quebranto a la hacienda pública del Distrito Federal, así como representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos.

2.4. Disposiciones de la Ley de Amparo

Ningún Sistema de Derecho puede aspirar a ser completo si no cuenta con un mecanismo de control Constitucional coherente, seguro y efectivo, encargado a Órganos Judiciales, cuya situación se halle tanto por encima de la autoridad, como de los gobernados.

Como sabemos, la Ley de Amparo es la ley reglamentaria de los artículos *103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, luego entonces, conocer la interpretación de esta ley es de suma importancia, pues solo así podremos comprender la esencia, la aplicación y vigencia de los principios del Amparo, la bondad de sus fines y la eficacia de sus alcances.

Dentro de los artículos esenciales de la Ley de Amparo encontramos, el artículo *1°* que señala cuál es la materia de los juicios de Amparo; el artículo *5°* señala las partes que intervienen en el juicio; el artículo *11* nos establece el concepto de Autoridad Responsable; los artículos *21 y 22*, los cuales señalan los términos para la interposición de la demanda; los artículos *73 y 74* en cuanto a las causales de improcedencia y sobreseimiento, respectivamente; asimismo, el Capítulo *X* nos habla sobre las sentencias que se deberán dictar en los juicios y los requisitos deben cumplir.

Por su parte, el Título Segundo de la ley de la materia, refiere al juicio de Amparo ante los Juzgados de Distrito, a la competencia del Juez de Distrito, misma que se encuentra situada en el artículo *114* de la Ley de Amparo, a los requisitos de la demanda, mismos que se encuentran establecidos en el artículo *116*, lo referente a la suspensión del acto reclamado, disposiciones contenidas en los artículos *122 al 144* de la misma ley; y por último los artículos *145 al 157* lo relativo a la substanciación del juicio.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL IMPUESTO PREDIAL

COBRADO CON BASE EN RENTAS

3.1. Determinación del Impuesto Predial

Como ya se mencionó en su momento, el impuesto predial es el gravamen que recae sobre la propiedad o posesión de los bienes inmuebles y de naturaleza contributiva general, toda vez que da acceso a obtener ingresos de gran parte de la población que reside en el Distrito Federal; pues hay que recordar que el valor de la propiedad es un elemento que vincula las necesidades de financiamiento de esta Ciudad Capital con la capacidad contributiva de sus habitantes y en consecuencia, la propiedad se relaciona estrechamente con la detentación del poder económico, esto por la importancia de la tierra como fuente potencial de riqueza.

Podemos decir que la propiedad de los inmuebles en sí, es una medida incompleta de la situación económica del contribuyente, pues el flujo de ingresos no necesariamente debe coincidir con el valor del activo, por lo que no ineluctablemente se relaciona con la capacidad contributiva.

El objeto del impuesto predial puede referirse al valor del terreno, con el propósito de permitir un mejor uso del suelo, así como un diseño más eficiente de las ciudades, ya que cualquier impuesto a las construcciones tiende a afectar adversamente la inversión en nuevas edificaciones o en la remodelación de los edificios deteriorados. Además de comprender la propiedad, el impuesto predial, refiere también la propiedad de las construcciones en él levantadas y aun ciertos tipos de propiedad mueble.

Este impuesto debe establecerse por igual para todos los contribuyentes sujetos del mismo o en su caso, dar cabida a disposiciones que atiendan a condiciones particulares de los sujetos pasivos del impuesto, ya sean pensionados, incapacitados o pobres, haciendo así del tributo una función tanto del ingreso como de la propiedad poseída, por considerar que la capacidad contributiva depende tanto del ingreso como de la riqueza.

Por otro lado, este tributo se recauda sobre montos estimados y no sobre precios dados por operaciones de mercado, por lo que los cambios en los valores de éste, repercuten en un aumento en el adeudo fiscal.

Las tasas aplicables al impuesto predial pueden ser proporcionadas o progresivas, otorgar el mismo tratamiento a predios rústicos y urbanos, así como a los residenciales, industriales o comerciales, inclusive las tasas pueden ser uniformes en toda la jurisdicción o señalar diferencias entre las distintas subdivisiones políticas.

A continuación mencionaremos algunos conceptos esenciales⁷⁹ para el impuesto predial, así como para su determinación y su posterior cobro:

REGION.- Es una circunscripción convencional del territorio del Distrito Federal, determinada con fines de control catastral de los inmuebles.

MANZANA.- Es una parte de Región que regularmente está delimitada por 3 ó más calles ó límites semejantes.

LOTE.- Es el número asignado a cada uno de los inmuebles que integran en conjunto una manzana.

⁷⁹ Artículo 2° del Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de febrero de 2006.

COLONIA CATASTRAL.- Es una zona de territorio continuo del Distrito Federal que contiene grupos de manzanas o lotes, la cual tiene asignado un valor unitario de suelo, expresado en dinero por metros cuadrados, en atención a la homogeneidad observable en cuanto a características y valor comercial. Existen 2 tipos de colonia catastral, a decir, Área de Valor y Corredor de Valor.

a) **Colonia Catastral tipo Área de Valor:**⁸⁰ Es el 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 6 dígitos, correspondiendo los 2 primeros a la delegación respectiva, los 3 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 en proceso de transición a cierta consolidación, con usos del suelo eminentemente habitacionales y con equipamientos y servicios semidispersos y de pequeña escala.

1.- Colonia Catastral que corresponde a áreas periféricas o intermedias de valor bajo en proceso de transición a cierta consolidación, con usos de 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 de suelo eminentemente habitacionales y/o incipiente mezcla de usos y con equipamientos y servicios semidispersos y de regular escala.

⁸⁰ Idem.

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 significativo 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 de explotación minera entre otras, con nulos o escasos servicios y equipamiento urbano distante.

b) **Colonia Catastral tipo Corredor de Valor:**⁸¹ Conjunto de inmuebles que por las características de uso al que se destinan, principalmente no habitacional (**comercial, industrial, servicios, oficinas entre otros**), y/o mixtos (**incluyendo el 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.

Cada corredor está identificado con la letra C, seguido de 2 dígitos, que corresponden a la delegación, y una literal progresiva.

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 siguiente⁸²:

a) **Uso;** que corresponde al aprovechamiento genérico que tiene el inmueble y se clasifica en **Habitacional**, que va a ser en donde residen individual o colectivamente las personas o familias y comprende todo tipo de vivienda a la que se le incluyen cuarto de servicio, patios, andadores, estacionamientos, cocheras, jaulas de tendido y elementos asociados a ésta. También se incluyen orfanatos, asilos, casas cuna, conventos y similares, la otra clasificación es **No Habitacional**, y se refiere a todo inmueble que no se ubique en el supuesto anterior y que para efectos de determinar su tipo se divide en:

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

- L. Hoteles.-** Se refiere a las edificaciones destinadas a prestar un 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 presten 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 y similares.
- C. Comercio.-** Se refiere a las edificaciones destinadas a la prestación o contratación de servicios, a la comercialización o intercambio de artículos de consumo y en general, cualquier mercadería tales como tiendas, panaderías, farmacias, boticas, droguerías, tiendas de autoservicio, tiendas departamentales, centros comerciales, venta de materiales de construcción y electricidad, ferreterías, madererías, vidrierías, venta de materiales y pinturas, renta y venta de vehículos, 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, y en general todo tipo de comercios; también incluye restaurantes, cafeterías fondas, cantinas, bares, cervecerías, pulquerías, videobares, 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, instalaciones destinadas a la seguridad del orden

público y privado, agencias funerarias, de inhumaciones, cementerios, 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 comunicaciones, casas de cultura, academias de danza, música, pintura y similares, edificaciones destinadas a la enseñanza básica, media, superior, especial, de investigación, guarderías, jardines de niños, primarias, secundarias en general, escuelas técnicas y de capacitación, preparatorias, institutos técnicos, vacacionales, politécnicos, tecnológicos, universidades, centros de estudio de posgrado, centros y laboratorios de investigación, institutos de estudios contables, de computo y similares; así como, las edificaciones destinadas a las actividades de culto religioso, comprendiendo templos, capillas, iglesias, sinagogas, mezquitas y similares.

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

K. Comunicaciones.- Son las edificaciones destinadas a transmitir o difundir información, hacia o entre las personas, instalaciones destinadas al traslado de bienes o personas, espacios reservados para el resguardo y servicio de vehículos y similares, tales como correos, telégrafos, teléfonos, estaciones de radio, televisión, terminales de autobuses, taxis, peseros, estaciones de autobuses foráneos y de carga, estacionamientos públicos o privados, terminales aéreas, helipuertos, estaciones de ferrocarril, embarcaderos, muelles.

I. Industria.- 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, de calzado, siderúrgica, metalmecánica, automotriz, química, televisiva, cinematográfica, electrónica y similares.; también incluye instalaciones para el almacenamiento de maquinaria, materias primas y productos procesados, así como las 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. Asimismo, comprende también aquellas destinadas al almacenamiento o suministro de combustible para vehículos o para uso doméstico o industrial, tales como gasolineras, inmuebles de depósito y venta de gas líquido y combustibles, y 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.

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 que se ubique.⁸³

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	DESCRIPCION.
01	Superficies construidas descubiertas.
02	De 1 a 2 niveles, o bien, no existe una clara distinción de ellos y la construcción tenga una altura hasta 6 metros.
05	De 3 a 5 niveles, o bien no existe una clara distinción de ellos y la construcción tenga una altura de 6.1 a 15 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 Único: Se aplica a edificaciones sin una clara distinción de niveles tales como naves industriales, bodegas, galerones, centros comerciales, restaurantes y estructuras semejantes que excedan 15 metros.

CLASE.- Es el grupo al que pertenece una construcción de acuerdo con las características propias de sus espacios, servicios, estructura e instalaciones

⁸³ Idem.

básicas, la cual tiene asignado un valor unitario de construcción. Se identifica como Habitacional y No Habitacional.⁸⁴

a) Habitacional

- **Precaria.-** Cuartos de usos múltiples sin diferenciación; servicios mínimos, incompletos (**letrinas o sanitarios fuera del cuerpo principal de la construcción**); muros desplantados sobre el suelo, de tabicón o de desechos de construcción sin refuerzos; techos de lámina de cartón, o acrílicos, o de desechos de madera; pisos habilitados con pedacería de mamposterías, e instalaciones eléctricas e hidráulicas incompletas visibles.
- **Económica.-** Espacios pequeños con algunas diferenciaciones por uso; servicios mínimos completos (**generalmente un baño**), muros con aplanados sencillos; ventanería de fierro estructural o tubular, techos de concreto armado, prefabricados u otros de tipo sencillo, con algún claro corto no mayor a 3.50 metros, pisos firmes de cemento-arena.
- **Media.-** Espacios diferenciados por uso; servicios completos (**de 1 a 2 baños**); muros acabados de cemento-arena, pasta o yeso; ventanería sencilla de fierro o aluminio, techos de concreto armado, acero, mixtos o prefabricados de mediana calidad, con algún claro corto hasta 4.00 metros; pisos de concreto.
- **Buena.-** Espacios totalmente diferenciados y servicios completos (**de 1 hasta 2 baños y medio**); muros acabados de cemento-arena, pasta o yeso; ventanería de fierro o aluminio natural con vidrios sencillos o medio dobles; techos de concreto armado o prefabricados; con algún claro corto de hasta 4.50 metros; pisos con firmes de concreto simple o pulido; instalaciones completas.

⁸⁴ Idem.

- **Muy Buena.-** Espacios totalmente diferenciados y especializados por uso y servicios completos (**de 1 a 3 baños, cuarto de servicio**); muros acabados de cemento-arena, pasta o yeso; ventanería de fierro, o de aluminio natural o anodizado con vidrios medios dobles o dobles, techos de concreto armado, acero o mixtos, con algún claro corto de hasta 5.0 metros; pisos con firmes de concreto simple o pulido; instalaciones completas.
- **Lujo.-** Construcciones diseñadas con espacios amplios y definidos por uso con áreas complementarias a las funciones principales (**de 1 a 4 baños, con algún vestidor y closet integrado a alguna recámara**); muros acabados de cemento-arena, pasta o yeso, ventanearían de perfiles sem.-estructurales de aluminio natural o anodinado, o de madera, con vidrios dobles o especiales; techos de concreto armado, prefabricados u otros, reticulares de concreto armado o de tablones sobre vigas de madera con capa de compresión de concreto armado; con algún claro corto de hasta 5.50 metros; pisos con firmes de concreto simple o pulido, listo para recibir alfombra, parquet de madera, losetas de cerámica, terrazos o materiales pétreos; instalaciones completas y algunas especiales.
- **Especial.-** Construcciones diseñadas con espacios amplios caracterizados y ambientados con áreas complementarias a las funciones principales (**con recámara con baño y más de un vestidor integrado a mas de una recámara**); muros acabados de cemento arena, pasta o yeso; ventanería estructural de aluminio anodizado, de maderas finas o de acero estructural; techos reticulares de concreto armado con trabes de grandes o gruesos peraltes, o losas tridimensionales, o prefabricadas pretensadas de concreto o bóveda catalana de ladrillo en claros grandes, o vigas "T.T." o reticulares, o losa sobre vigas de acero o tablones sobre vigas de madera con capa de compresión de concreto armado; con algún claro corto mayor a 5.50 metros; pisos con firmes de concreto simple o pulido, listo para recibir alfombra,

parquet de madera, losetas de cerámica, terrazos o materiales pétreos; Instalaciones completas y algunas especiales.

b) No Habitacional

- **Precaria.-** Cuartos con usos múltiples sin divisiones, servicios mínimos incompletos; muros sobre el suelo, de tabicón sin refuerzos; ventanas de madera o fierro, techos de lámina metálica, o de cartón, pisos habilitados con cedacerías o de materiales pétreos burdos, instalaciones incompletas visibles.
- **Económica.-** Construcciones con espacios semiseparados por usos, muros de tabique, tabicón, piedra común de cara lisa o block hueco de concreto con refuerzos elementales, con o sin acabados de aplanados sencillos de mortero o yeso; ventanería de fierro estructural, tubular o de aluminio sencillo; techos de losas macizas de concreto armado o ligeros, prefabricados económicos, o de ladrillo sobre vigas de madera con algún claro corto de hasta 3.50 metros; y alturas de piso a techo de hasta 3 metros, pisos de firmes de concreto simple o pulido; instalaciones hidráulica y sanitaria elementales; y eléctricas básicas visibles.
- **Media.-** Construcciones con espacios pequeños y continuos diferenciados por usos, muros de piedra brasa, tabique, tabicón, prefabricados, o bloque hueco; con acabados de cemento o yeso; ventanería de aluminio fierro estructural o tubular; techos de losas macizas de concreto armado, prefabricados, reticulares aligeradas, de bóveda catalana o madera con teja, con algún claro corto de hasta 4 metros, y en el caso de naves o bodegas industriales o comerciales, con claro mayor que libra la estructura de 5.01 a 8 metros; y con alturas de piso a techo de hasta 5 metros; pisos de firme de concreto simple o pulido; Instalaciones hidráulicas y sanitarias completas y con instalaciones eléctricas entubadas ocultas o visibles.

- **Buena.-** Construcciones con espacios de distribución propia para su uso, vestíbulos, pasillos bien definidos con buena funcionalidad; muros de piedra, de tabique, tabicón o similar, prefabricados de ensamble sencillo, o de block hueco, con acabados de aplanados de mortero, yeso o pasta; ventanería en perfiles de aluminio, fierro estructural, tubular o PVC; techos de concreto armado, prefabricados, ligeros, reticulares mixtos, de lámina estructural metálica o de asbesto, o de bóveda de ladrillo; con algún claro corto de hasta 5 metros, y en el caso de naves o bodegas industriales o comerciales, con claro mayor que libra la estructura de 8.01 a 10 metros, y con alturas de piso a techo de hasta 6.0 metros; pisos de concreto acabado pulido, con o sin recubrimientos; instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, u otras ocultas o visibles.
- **Muy buena.-** Construcciones con espacios y alturas adecuadas a sus funciones, muros en sus diferentes modalidades, ventanería en perfiles de aluminio, de fierro estructural, tubular o PVC; cubiertas y entrepisos; techos o losas cubiertas o entrepisos aligerados o reticulares, o de concreto armado, o de armaduras compuestas ligeras, o arcos autoportantes, o prefabricados, o lósaselo, o “multiparel”, con y/o sin plafones, domos o tragaluces medianas con algún claro corto de hasta 5.50 metros, y en el caso de bodegas industriales, comerciales o naves, con claro mayor que libra la estructura de 8.01 a 10.0 metros, y con alturas de piso a techo de hasta 8 metros, pisos de firmes de concreto sin acabado rústico, pulido o escobillado, instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, u otras ocultas y/o visibles.
- **De lujo.-** Construcciones con proyecto específico para su uso, ventanearía de aluminio con perfiles semiestructurales o PVC, o madera; techos o losas o cubiertas o entrepisos de losas reticulares, o tridimensionales, o viga “T.T.” pretensada o postensada, armaduras convencionales de peso mediano, horizontales o inclinadas, arcos portantes armados domos o tragaluces con

algún claro corto de hasta 6.50 metros, y en el caso de naves o bodegas industriales o comerciales con claro mayor que libra la estructura de 12.01 a 15.0 metros, y con alturas de piso a techo de hasta 10 metros; pisos de concreto simple o armado, instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas u otras visibles u ocultas.

- **Especial.-** Edificios inteligentes o construcciones proyectadas con alta funcionalidad, muros en sus diferentes modalidades, ventanearía estructural pesada de acero, de aluminio o de madera; losas, techos, cubiertas o entrepisos con estructuras metálicas pesadas, articulaciones, armaduras compuestas, cubiertas tridimensionales, o sustentadas con tensores, pretensadas o postensadas; con algún claro corto mayor a 6.50 metros, y en el caso de naves o bodegas industriales o comerciales, con claro mayor que libra la estructura de 15.0 metros; en adelante, y con alturas de piso a techo mayor a 12 metros, pisos de concreto simple o armado, instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas y otras visibles u ocultas.

Esta clasificación obedece a los grupos a que pertenece una construcción de acuerdo con las características propias de sus espacios, servicios, estructura e instalaciones básicas, la cual tiene asignado un valor unitario de construcción.

Una vez vistos los conceptos técnicos más indispensables del impuesto predial, desarrollaremos los artículos del Código Financiero del Distrito Federal relativos a éste, los cuales nos establecen los elementos necesarios para su existencia, a decir, los sujetos, el objeto, la base gravable, la tarifa aplicable para su determinación y particularidades propias del impuesto predial.

El artículo 148 del Código Financiero del Distrito Federal menciona cuales son los sujetos obligados al pago del impuesto predial; al efecto, serán las personas físicas y morales propietarias del suelo y de las construcciones adheridas a él,

independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero.

Encuadran también en la hipótesis normativa los poseedores por los inmuebles que detenten, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

Los propietarios y, en su caso, los poseedores deben determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aun en el caso de que se encuentren exentos de pago del impuesto predial, mediante formatos oficiales los dos primeros meses de cada año; luego entonces, es obligación de los contribuyentes calcular el impuesto predial a pagar y declararlo ante la Tesorería del Distrito Federal para que así sea cobrado el crédito fiscal correspondiente.

En resumen este artículo señala a los sujetos pasivos de la relación tributaria y la obligación que tienen éstos de autodeterminarse.

Por su parte el artículo 149 de este mismo ordenamiento legal establece la forma de determinar la base del impuesto predial.

Al respecto, la base del impuesto se calcula conforme **al valor de mercado** del inmueble, incluyendo las construcciones adheridas a él, accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aún y cuando un tercero tenga derecho sobre ellas; esta base nace a través de la práctica de **avalúo directo** que comprenderá las características e instalaciones particulares del inmueble, por su parte, este avalúo deberá ser realizado por persona autorizada y solo será vigente por el año en que se realizó y para los dos siguientes cuando se actualicen porcentualmente los valores unitarios de cada año.

Otra forma que tienen los contribuyentes para determinar el valor catastral de sus inmuebles es aplicando los valores unitarios decretados por la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal, contenidos en el artículo 151 del mismo Código; en este caso, la autoridad proporcionará en el formato oficial una propuesta de determinación del valor catastral y el pago del impuesto; en el supuesto, de que los contribuyentes acepten tales propuestas y que los datos sean reales, declararán como valor catastral del inmueble y como monto del impuesto a su cargo los determinados en el formato oficial, debiendo éste presentarse en la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, a través de las diversas Administraciones Tributarias Locales situadas en el territorio del Distrito Federal.

En caso contrario de no aceptar la propuesta de la autoridad, los contribuyentes podrán optar por realizar el cálculo de su impuesto, mediante la aplicación de los valores unitarios indicados o mediante la realización del avalúo antes referido.

Cabe mencionar que, como el contribuyente tiene la obligación fiscal de autodeterminarse, la falta de recepción de las propuestas no releva la obligación antes referida de declarar y pagar el impuesto, en tal caso, los contribuyentes podrán asistir a las oficinas de las Administraciones Tributarias de Locales y solicitar que se les entregue la propuesta correspondiente.

Como caso particular, los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, el valor catastral se determinará y considerará para cada local, departamento, casa o despacho del condominio, las áreas privativas como jaulas de tendido, cajones de estacionamiento, cuartos de servicio, bodegas y cualquier otro accesorio de carácter privativo; también se considerará la parte proporcional de las áreas comunes que les corresponde, como corredores, escaleras, patios, jardines y demás instalaciones de carácter común, conforme al indiviso determinado en la escritura constitutiva del condominio o en la escritura individual de cada unidad condominal.

Es pertinente señalar un ejemplo gráfico para el mejor entendimiento de la forma de determinar el valor catastral, mismo que es indispensable para calcular el impuesto predial a cargo de los contribuyentes. Por supuesto solo determinaremos el valor catastral conforme a **los valores unitarios del suelo y de la construcción**, emitidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Supongamos, que tenemos un terreno ubicado en la **Delegación de Tlalpan, de uso habitacional, tipo 05, clase 4, con número de cuenta predial 053-494-10-000-9**; este dato es importante ya que la cuenta predial ubica, a través de los dígitos, la región, la manzana y el lote, respectivamente, los tres dígitos siguientes varían en el caso de que el lote sea fraccionado en varias superficies, como en el caso de una unidad habitacional, y el último número será el dígito verificador, dicho lote tiene una **superficie de 180 metros cuadrados de suelo, 189 metros cuadrados de construcción y 12 años de antigüedad**; este dato también es importante señalarlo en virtud de que el valor de la construcción se va depreciando año con año, para lo cual, al momento de determinar el valor de la construcción se le restará el **1% por cada año que el inmueble tenga de antigüedad**. El valor unitario tanto del suelo como de la construcción es de **\$926.64 y \$4,361.34** respectivamente; primero debemos **multiplicar** la superficie del suelo (**180 m2**) por el valor unitario del mismo (**\$926.64**), el resultado será la cantidad en dinero que vale el terreno, en este caso, el lote vale **\$166,795.20**; luego, hay que multiplicar el valor de la construcción (**189 m2**) por el valor unitario de la construcción (**\$4,361.34**), el resultado de la operación es de **\$824,293.26**, a este resultado hay que restarle la antigüedad de la construcción (**12 años**), es decir el **12%** menos; dando como resultado la cantidad de **\$98, 915.19**; luego se le restan a los **\$824,293.26** los **\$98,915.19** y el resultado es el valor de la construcción, en este caso es de **\$725,378.07**, finalmente se suman tanto el valor del suelo como de la construcción y **el resultado es el valor catastral del inmueble**; a decir, se sumarán los **\$166,795.20** y los **\$725,378.07**, esto es igual a **\$892,173.27**.

Al valor catastral (**\$892,173.27**) se le aplicará la tarifa a que se refiere el artículo **152** del Código Financiero, a efecto, dicha cantidad se encuadrada en el rango respectivo, el cual sirve para situar el valor catastral entre dos cantidades – límite inferior y límite superior- y aplicar el porcentaje y la cuota fija que en su caso corresponda; en este caso el valor catastral encuadrará en el **Rango E**; situada la cantidad, se le resta el límite inferior del valor catastral, el resultado se multiplica por el porcentaje aplicado sobre el excedente del límite inferior y al resultado se le suma la cuota fija; después, como en el presente ejemplo el inmueble tiene un valor catastral comprendido fuera de los **Rangos A, B, C y D**, será reducido en los porcentajes contenidos para cada Rango posterior, establecidos en el punto 2, de la fracción II del artículo 152 de la ley en comento, y el resultado será el impuesto predial a pagar de conformidad con la fracción I del artículo 149 del Código, aplicando los valores unitarios emitidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Lo anterior se grafica de la siguiente manera: Tenemos un valor catastral de **\$892,173.27**, a esto le restaremos **\$883,896.88**, dando como resultado **\$8,276.39**; esta cantidad se multiplica por **0.09442%** resultando **\$7.8145674**, luego se le suma **\$623.06**, dando como resultado **\$630.88**, y finalmente se le aplica el porcentaje de descuento de **66%**, quedando como resultado la cantidad de **\$214.50** y este es el impuesto a pagar.

Por último, la otra forma de determinar la base del impuesto predial será con base en las rentas obtenidas por otorgar el uso o goce temporal de un inmueble, incluso por la instalación o fijación de anuncios.

Claro está que el impuesto se calcula en base al valor catastral más alto que resulte entre el determinado mediante avalúo, por los valores unitarios o el determinado por el total de las contraprestaciones obtenidas por dicho goce o uso temporal del inmueble y sobre esa base gravable se calculará el impuesto.

Si la base del impuesto se determina conforme a esta última manera, los contribuyentes deberán presentar junto con la declaración del impuesto, los contratos vigentes a la fecha de presentación de la misma.

3.2. Determinación del Impuesto Predial cobrado con base en rentas

De las distintas formas en las cuales se puede determinar el monto del impuesto Predial previstas en la Legislación Fiscal del Distrito Federal, la que mayor importancia tiene para efecto del presente trabajo es precisamente la de con base en rentas, ya que se considera no cumple con los *Principios de Proporcionalidad y Equidad Tributarias* a que deben sujetarse las contribuciones.

Lo anterior en virtud de que la autoridad aplica 4 factores determinados de manera unilateral y que no toman en consideración las condiciones y características particulares del contribuyente, razón por lo cual es dable presumir su Inconstitucionalidad; cuestión que es el objeto de la presente tesis.

A efecto de determinar la base gravable se multiplicara el total de las rentas correspondientes a un bimestre⁸⁵ por el factor **38.47**, el cual brilla de inconstitucional por la falta de motivación legal exigida en cualquier acto emitido por la autoridad; ya que, carece de las circunstancias especiales, razones particulares y/o causas inmediatas que hayan sido el motivo de creación de dicho factor; el resultado se multiplicará por el factor **10.0**, el cual además de estar falto de motivación legal, al igual que el anterior factor, también adolece de inequitativo y desproporcional por fijarse el impuesto en una base gravable *10 veces mayor a la real*, desconociendo así la capacidad contributiva del contribuyente, siendo en consecuencia un impuesto ruin y excesivo para el sujeto pasivo, y por otro lado trata desigual a los que se encuentran en igualdad

⁸⁵ Artículo 153 del Código Financiero del Distrito Federal, el cual establece que el pago del impuesto predial deberá hacerse en forma bimestral en los meses respectivos conforme al año calendario.

de situación imponible; al resultado se le aplicará la tarifa correspondiente del artículo **152, fracción I**, del mismo Código.

La cantidad que resulte 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. Estos dos últimos factores, al igual que los dos anteriores carecen de las circunstancias especiales, razones particulares y/o causas inmediatas que hayan sido el motivo de creación de dichos factores.

En caso de inmuebles con usos habitacionales y no habitacionales, se aplicará el factor que corresponda a cada uso, considerando la parte proporcional determinada en base a las contraprestaciones fijadas. Las cantidades obtenidas se sumarán y el resultado será el impuesto a pagar.

3.3 Problemática del Impuesto Predial cobrado con base en rentas

Siendo entonces, el impuesto predial uno de las contribuciones más importantes en el ámbito local, es menester realizar su estudio por la clara e inminente inconstitucionalidad existente en los factores aplicados para la determinación de este impuesto cuando se cobra con base en las rentas obtenidas; factores visibles en el artículo **149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal**.

El objeto de este trabajo es hacer notoria dicha inconstitucionalidad de estos factores aplicables en el tributo referido, por contener vicios de desproporcionalidad e inequitatividad y en consecuencia estar faltos de motivación legal, contraviniendo en esencia los artículos *31 fracción IV* y *16 de nuestra Carta Magna*.

Como se advierte, el artículo 149, *fracción II*, en relación con los artículos 150 y 152 del Código Financiero del Distrito Federal, transgrede materialmente, el *Principio de Legalidad y el Principio de Proporcionalidad y Equidad Tributaria*, ya que la base para determinar el impuesto predial, en este caso, cuando se cobra con base en rentas, se fundamenta y tiene su génesis en las rentas que se obtienen por el aprovechamiento de un bien y no en el valor inmobiliario del mismo, lo que no evidencia la capacidad contributiva del contribuyente, dando así, un trato desigual a quienes se encuentran en condiciones semejantes.

Para estar en aptitud de examinar el anterior planteamiento, debe atenderse los lineamientos que respecto del concepto de proporcionalidad y equidad tributarias ha vertido nuestro máximo tribunal a través de diversas jurisprudencias y que son del siguiente tenor:

“PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. *El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, maduramente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de mas elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no solo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución*

patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos.⁸⁶

“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. Es el caso insistir en que el impuesto es un fenómeno histórico del actual Estado constitucional, quien lo decreta mediante un acto legislativo en ejercicio de su soberanía, siendo propio de su naturaleza la transmisión de valores económicos, en servicio de los intereses sociales que le toca cumplir. El Estado, por consiguiente, es el único titular de la soberanía fiscal, acreedor por antonomasia del impuesto, a través del pago de una prestación incondicional. Todo impuesto afecta directa o indirectamente, la capacidad contributiva personal o real del deudor fiscal, mas para que el impuesto no sea un acto indebido, ni esté sujeto a arbitrariedades, es indispensable que sea proporcional y equitativo, con lo cual queda limitada la soberanía del poder legislativo de un Estado en la imposición de cargas fiscales. La fuente de toda imposición es el conjunto de bienes que constituyen el patrimonio del contribuyente y de los provenientes de productos de rendimientos del capital, del trabajo o de la unión de relación de uno y de otro límite constitucional, a la facultad del legislador, para decretar un impuesto, a fin de que este sea proporcional y equitativo, es no acabar, jamás destruir, la fuente de la imposición fiscal, porque ello equivaldría a aniquilarse a sí mismo, junto con el sistema económico de un país, que debe de estar percatado que la peor política financiera que puede adoptarse contra la sociedad moderna, es la existencia de un Estado con escasos recursos económicos para la satisfacción de sus gastos públicos, estimados dentro de estos los sociales, y para su cabal desarrollo económico, correspondiente apreciar ya, en cuanto a la función económica que cumple el impuesto en el seno de una sociedad, que si mayor es el potencial económico del contribuyente, mayor tendrá que ser el impuesto, aunque, invariablemente, en proporción a una capacidad contributiva personal o real, pues la teoría del interés público en bien de la misma sociedad y esa capacidad contributiva, son las dos bases fundamentales para fijar el impuesto que encuentra, en el escalonamiento de la cuota tributaria, una proporción cuyos resultados deberán repercutir en la necesidad de una redistribución de la

⁸⁶ Compilación de 1995, tomo I, tesis 275, página 256.

*renta nacional; en el quehacer de procurar el desarrollo económico y constante del país; en la estabilidad de su moneda y en el empleo de sus miembros, única forma de lograr, para éstos, en un mayor equilibrio social y un bienestar económico.*⁸⁷

Conforme a la primera jurisprudencia en cita, *la proporcionalidad* se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes, misma que debe ser gravada diferencialmente para que en cada caso el impacto sea distinto respecto a la cantidad y al mayor o menor sacrificio que se ve reflejado cuantitativamente en la disminución patrimonial que se produce y en proporción a los ingresos obtenidos.

La segunda tesis establece que el *principio de proporcionalidad* obliga al Legislador a graduar el impuesto de manera que la participación de los contribuyentes al gasto público se realice en función de la mayor o menor capacidad económica manifestada por los mismos al realizar el hecho imponible (nivel de renta, cantidad y calidad del patrimonio o del consumo de ambos), por lo que los elementos de cuantificación de la obligación tributaria deben hacer referencia al mismo, es decir, que sea la base gravable la que permita medir esa capacidad económica y la tarifa o tasa la que exprese la parte de la misma que corresponde al ente público acreedor del tributo, de lo que resulta que la capacidad económica no solo marca el cause lógico del tributo sino que también lo legitima y explica su existencia, condicionando toda su estructura y contenido.

Las anteriores conclusiones han sido recogidas en la tesis **P.XXXI/96** del propio Tribunal Pleno, que a la letra dice:

“IMPUESTOS. CONCEPTO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. *Esta suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV de la*

⁸⁷ Informe de 1969, parte II, Sala Auxiliar, Séptima Época, página 52.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el objeto del tributo establecido por el Estado, guarde relación con la capacidad contributiva el sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad de contribuir a los gastos públicos, potencialidad ésta que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos tienen una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el objeto del impuesto y la unidad de medida (capacidad contributiva) a la que se aplica la tasa de la obligación.⁸⁸

Respecto de la equidad tributaria es observable para este asunto en concreto la tesis jurisprudencial sostenida por el aludido Tribunal Pleno, que dice:

“EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES. *El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el*

⁸⁸ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, marzo de 1996, Pág. 437.

*derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.*⁸⁹

Amparo en revisión 321/92, Pyosa, S.A. de C.V., 4 de junio de 1996, mayoría de ocho votos, unanimidad en relación con el criterio contenido en estas tesis; ponente: Genaro David Góngora Pimentel; secretario: Constancio Carrasco Daza.

Amparo en revisión 1243/93, Multibanco Comermex, S.A., 9 de enero de 1997, unanimidad de 11 votos; ponente: Genaro David Góngora Pimentel; secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1543/95, Enrique Serna Rodríguez, 8 de mayo de 1997, unanimidad de 10 votos (ausente: Mariano Azuela Guitrón); ponente: Juan Díaz Romero; secretario: José Manuel Arballo Flores.

Amparo en revisión 1215/94, Sociedad de Autores de Obras Fotográficas, Sociedad de Autores de Interés Público, 9 de mayo de 1997, unanimidad de 10 votos (ausente: Mariano Azuela Guitrón); ponente: Humberto Román Palacios; secretario: Manuel Rojas Fonseca.

Amparo en revisión 1525/96, Jorge Cortés González, 8 de mayo de 1997, unanimidad de 10 votos (ausente: Mariano Azuela Guitrón); ponente: Genaro David Góngora Pimentel; secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Así pues, la equidad tributaria significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben grabar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y lo regula, por lo que han de recibir el mismo trato en lo referente a dicho impuesto, resultando por consiguiente que, aunado al principio de proporcionalidad tributaria –en virtud del cual los impuestos deben ajustarse a la capacidad económica de quienes están obligados a pagarlos-, la justicia tributaria consagrada en la Constitución fija su razón de ser en las posibilidades económicas de cada contribuyente, debiéndose tratar en consecuencia igual a iguales condiciones de capacidad económica y contrariamente desigual a condiciones de capacidad económica disímiles.

⁸⁹ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación, tomo V, junio de 1997, Pág. 36

De lo anterior resulta que dicha capacidad consistente en la adecuación de la aptitud objetiva para concurrir a las cargas públicas debe llevar a la igualdad en el tratamiento de los contribuyentes potenciales, es decir, que la justicia que se produzca en cada caso particular alcance por antonomasia la equidad tributaria consagrada en el texto constitucional.

De ello se puede estimar que los principios de equidad y capacidad económica, o proporcionalidad, no pueden ser 2 principios autónomos o independientes contrapuestos, sino que ambos se complementan formando una unidad jurídica, en virtud de que el principio de equidad solo puede ser rectamente comprendido en el marco de la capacidad económica de los contribuyentes, es decir, los impuestos, por imperativo constitucional, deben ajustarse a la capacidad económica de quienes han de pagarlos; luego entonces, el principio de equidad tributaria ayuda a cumplir con esa exigencia, haciéndose al mismo tiempo efectiva, evitando así discriminaciones y desigualdades que no estén justificadas en una distinta y desigual capacidad económica para contribuir al gasto público; por ello, el principio de capacidad económica, además de fundamentar la imposición y constituir el criterio de su medición, facilita la distribución de las cargas públicas en forma equitativa, es decir, mantiene las situaciones de igualdad contributiva preexistentes y evita las discriminatorias.

En este orden de ideas, 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; se debe 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, es decir, capacidad tributiva).

Sentado el alcance de las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria, es claro que el Legislador cuenta con plena libertad para establecer contribuciones, cuyo único límite es el respeto a los principios constitucionales que han sido desarrollados y que en este caso son vejados y vulnerados en perjuicio de los contribuyentes que tributen el impuesto predial cobrado con base en rentas, inclusive por la instalación de anuncios en él. Lo anterior se robustece según la siguiente jurisprudencia que es del siguiente tenor literal:

“CONTRIBUCIONES, OBJETO DE LAS. EL LEGISLADOR TIENE LIBERTAD PARA FIJARLAS, SIEMPRE QUE RESPETE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN. Es inexacto que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, al otorgar al Estado el poder tributario, establezca que el objeto de las contribuciones quede limitado a los ingresos, utilidades o rendimientos de los contribuyentes, pues tan restringida interpretación no tiene sustento en esa norma constitucional, que otorga plena libertad al legislador para elegir el objeto tributario, con tal de que respete los principios de proporcionalidad, equidad y destino.”⁹⁰

Dicho análisis de la proporcionalidad y equidad tributaria, en relación con su constitucionalidad, debe hacerse tomando en consideración sus particularidades, por lo que resulta pertinente transcribir en este momento, la norma que rige el tributo:

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

I. A través de la determinación del valor de mercado del inmueble, incluyendo las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aún cuando un tercero tenga derecho sobre ellas, mediante la práctica de avalúo directo que comprenda las

⁹⁰ Publicada en la compilación de 1995, tomo I, Pág. 109.

características e instalaciones particulares del inmueble, realizado por persona autorizada.

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

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

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

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

En caso de que los contribuyentes acepten tales propuestas y que los datos contenidos en las mismas concuerden con la realidad, declararán como valor catastral del inmueble y como monto del impuesto a su cargo los determinados en el formato oficial, presentándolo en las oficinas autorizadas y, en caso

contrario, podrán optar por realizar por su cuenta la aplicación de los valores unitarios indicados o la realización del avalúo a que se refiere el párrafo primero de esta fracción.

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

II. Cuando los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción anterior y el que se determine de acuerdo al total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal. 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 del 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.

Para los efectos de esta fracción los contribuyentes deberán presentar junto con su declaración de valor los contratos vigentes a la fecha de presentación de la misma. Cada vez que éstos sean modificados o se celebren nuevos, deberán presentarse junto con la declaración de valor a que se refiere este artículo, dentro del bimestre siguiente a la fecha en que ello ocurra; asimismo, dentro de igual plazo, deberá presentar aviso de terminación de contratos de arrendamiento.

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

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

Cuando las contraprestaciones correspondan a fracción de mes, el importe de las mismas se deberá dividir entre el número de días que corresponda y multiplicar por el número de días del bimestre.”

De la transcripción que antecede se advierte que se gravan los inmuebles del Distrito Federal con el impuesto predial, cuya base se integra por el valor catastral del objeto gravado.

Luego entonces, para determinar el valor catastral se toma en cuenta el uso del inmueble, es decir, si el uso lo ejerce directamente el propietario, o bien, un tercero.

En la primera hipótesis, se asignará el valor catastral atendiendo al precio del mercado, el que debe incluir las construcciones adheridas al mismo, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, valor que se fijará mediante avalúo directo, el que será válido para el año en que se emitió y los dos siguientes, aplicando un incremento porcentual igual al que se asigne para ese año a los valores unitarios descritos en el artículo 151 del mismo Código Financiero del Distrito Federal. Además, en este caso, se podrá optar por determinar el valor catastral de los inmuebles con apoyo en los valores unitarios expedidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En la segunda hipótesis (que en especie es el punto controvertido que se desarrolla en el presente trabajo, por adolecer de inconstitucionalidad), quienes cedan el uso o goce temporal de un inmueble a un tercero, determinarán el valor catastral tomando en cuenta el valor más alto que resulte entre el avalúo comercial, la aplicación de los valores unitarios del suelo y construcción, aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el que se determine de acuerdo con las contraprestaciones que se obtengan por el uso o goce temporal que se conceda del inmueble en cuestión, inclusive tratándose de la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad.

Respecto a la determinación del impuesto predial cobrado con base en rentas, la base se calculará multiplicando el total de las contraprestaciones correspondientes a dos meses, por el factor **38.47** y esa cantidad resultante se multiplicará por el factor **10.0**, al resultado se le aplicará la tarifa prevista en el artículo 152, *fracción I* de la ley de la materia y posteriormente, se multiplicará por el factor **0.42849** cuando el inmueble se destine a un uso distinto del habitacional y por el factor **0.25454** cuando el uso del inmueble sea habitacional y el resultado será el impuesto a pagar.

Luego, si el estudio de la constitucionalidad se debe realizar en atención a la estrecha relación entre el objeto y la base de la carga fiscal, para pagarse tiene que estar referida a la naturaleza propia o a las circunstancias del hecho imponible, es decir, a la propiedad o posesión del inmueble a gravar por la importancia de la tierra como fuente potencial de riqueza, de tal suerte que se establezca un enlace fundamental entre ambos elementos; por tanto, si la base gravable se determina en relación con lo que es el objeto, resulta incuestionable que entre ambos elementos debe existir una íntima vinculación o congruencia; luego entonces, *¿por qué se tributa y se cobra el impuesto predial, tomando como base gravable las rentas obtenidas por el arrendamiento del bien inmueble?*.

En conclusión, la incorporación que el Legislador efectuó del factor *10.0* dentro del texto del artículo 149, *fracción II* del Código Financiero del Distrito Federal en vigor, es violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad, consagrados en el artículo 31, *fracción IV Constitucional*, pues ocasiona que la base gravable del impuesto predial no sea la real, desconociendo con ello la verdadera capacidad contributiva del contribuyente y estableciendo a su vez un trato distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de los bienes inmuebles, pues se le impone una obligación de pago sobre una base que no corresponde al valor del mercado o comercial, en relación a los contribuyentes que determinan el valor de ese tipo de inmuebles por medio de

avalúo directo, por persona autorizada, o mediante la aplicación de valores unitarios al suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él.

Por lo que respecta a la *inconstitucionalidad* del factor 10.0, no implica que este tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto relativo, sino solo 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 de esta Ciudad capital, sin incluir en el cálculo el referido factor 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.

Sobre este factor 10.0, ya se pronunció por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **23/2004** emitida en la sesión privada celebrada el 25 de Marzo de 2004 que a la letra expresa:

“PREDIAL. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR A PARTIR DEL 1° DE ENERO DE 2002, AL INCLUIR EL FACTOR 10.00 EN EL CÁLCULO DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, RESPECTO DE INMUEBLES QUE SE OTORGAN EN USO O GOCE TEMPORAL, INCLUSIVE PARA LA INSTALACIÓN O FIJACIÓN DE ANUNCIOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE PUBLICIDAD, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS. El hecho de haberse incluido a partir del 1° de enero de 2002 en el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal el factor 10.0 para calcular la base gravable del impuesto predial respecto de inmuebles que se otorguen en arrendamiento, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por una parte, se distorsiona la base gravable del impuesto predial, en atención a que si ésta debía ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles en términos de lo dispuesto por los artículos quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 y 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, de la Constitución

justifica 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 los bienes inmuebles al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base que no corresponde a su valor de mercado o comercial, sino a uno distinto, en relación con aquellos que determinan el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la aplicación de 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.”

En este contexto, asiste plenitud de razón al expresar que el artículo 149, *fracción II, párrafo II* del Código Financiero del Distrito Federal es contrario a los principios de proporcionalidad y equidad resguardados en la *fracción IV del artículo 31* de la Constitución Política Mexicana y en consecuencia, violatorio a la garantía de legalidad constituida en el diverso *16* Constitucional; y por lo tanto, debe realizarse una reforma legislativa a efecto de que no se siga aplicando por la autoridad fiscal, ya que en caso de no ser así, el particular podría impugnar la determinación de la contribución mediante el medio de defensa a que se referirá y analizará en el Capítulo posterior.

Para la correcta explicación del procedimiento antes mencionado citaremos el ejemplo citado en el punto *3.1.* del presente trabajo para observar la desproporcionalidad e inequidad tributaria existente cuando el impuesto predial *se cobra con base en rentas*, ya que la base gravable se eleva *10* veces y no es la real para determinar el impuesto a pagar.

Tenemos que el terreno se encuentra ubicado en la Delegación de **Tlalpan, de uso habitacional, tipo 05, clase 4, con número de cuenta predial 053-494-10-000-9**; con una **superficie de 180 metros cuadrados de suelo, 189 metros cuadrados de construcción y 12 años de antigüedad**. Cabe aclarar que estos datos para esta forma de determinación del impuesto predial no tienen mayor relevancia ya que lo que aquí importa es la renta que se obtiene por el arrendamiento del bien; luego entonces, dicho lote se renta por la cantidad de **\$4,000** mensuales. Ahora bien, recordemos que el procedimiento cita que las contraprestaciones recibidas se multiplicarán por un bimestre y el resultado se multiplicará por el factor **38.47**, luego, el resultado se multiplicará por el factor **10.0**, lo que resulte se le aplicará la tarifa del artículo 152 de la Ley de interés y el resultado se multiplicará por el factor **0.42849** o **0.25454**, dependiendo el caso, y el resultado será el impuesto a pagar.

Entonces, tenemos una renta de **\$4,000**, misma que se multiplicará por **2** resultando, obviamente, **\$8,000**, esta cantidad se multiplica por **38.47**, dando como resultado la cantidad de **\$307,760**, luego, esta cantidad se multiplica por **10.0**, obteniendo la cantidad de **\$3,077,600**; a esta cantidad le aplicaremos la tarifa correspondiente del artículo 152. Dicha cantidad encuadra en el **Rango L**; recordemos que en ejemplo citado cuando el impuesto predial se cobra con base a los valores unitarios, el rango del valor catastral del inmueble fue el **Rango E** y ahora es **Rango L**, esto ocurre en virtud de que el valor catastral es más alto por la aplicación del **factor 10.0**; luego entonces, a **\$3,077,600** le restaremos el límite inferior de valor catastral, o sea, **\$2,946,323.68**, lo cual da como resultado **\$131,276.32** y a esta cantidad la multiplicaremos por el porcentaje aplicado sobre el excedente del límite inferior, es decir, por **0.14270%**, y da como resultado **\$187.34**, a la cual le sumaremos la cuota fija, que en este caso es de **\$3,125.68** y como resultado da **\$3,313.02**. Esta cantidad final se multiplica por el factor **0.25454**, en virtud de que es un inmueble con uso habitacional, entonces, el resultado final será de **\$843.30** y este es el impuesto a pagar.

En este ejemplo observamos la inequidad y desproporcionalidad en la aplicación del factor **10.0** cuando el impuesto predial se determina y cobra con base en rentas, toda vez que mientras el impuesto predial determinado conforme a los valores unitarios es de **\$214.50**, en este procedimiento resulta un impuesto por la cantidad de **\$843.30**, es decir, 3 veces más que el impuesto determinado de la manera “normal”; esto ocurre por que mientras el valor catastral determinado conforme a los valores unitarios es de **\$892,173.27**; en el caso del impuesto predial cobrado con base en rentas, el valor catastral es de **\$3,077,600**, ya que el factor **10.0** eleva *10 veces este valor catastral*.

CAPÍTULO CUARTO
JUICIO DE AMPARO INDIRECTO COMO MEDIO DE DEFENSA
ANTE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL
COBRADO CON BASE EN RENTAS

4.1. Disposiciones Generales

La palabra Amparo viene del castellano *amparar*, en el sentido de proteger o tutelar los derechos de una persona. El juicio de Amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales y administrativos, inclusive los de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas violaciones se traduzcan en una afectación personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.⁹¹

El juicio de Amparo tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política y tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- a) Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;
- b) Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y
- c) Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

⁹¹DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, t II, Editorial Porrúa, UNAM, México, 2000, Pág. 157.

Como observamos, el juicio de Amparo se distingue como el medio de defensa más perfecto de tutela constitucional, e incluso, se ha convertido en un elemento jurídico de protección a todo el orden establecido por la Ley Fundamental.

El juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, pudiendo ser por el afectado en su esfera jurídica o por su representante.

El término para la interposición de la demanda de amparo indirecto, como lo es el caso, será de quince días; este término se contará desde el día siguiente al en que hayan surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución que se reclame; al que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Adicional al término de quince días, también se puede interponer el amparo en un término de treinta días en los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de Amparo.

Para el caso en particular, es oportuno señalar que el juicio de Amparo que se promueva en contra de la determinación definitiva del cobro del impuesto predial con base en rentas será competente para conocer el Juez de Distrito, de conformidad con el artículo 114 de la Ley de Amparo, el cual conoce de los juicios de Amparo que vayan en contra de:

- a) *Leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;*

- b) Actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;
- c) Actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido;
- d) Actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;
- e) Actos Ejecutados dentro o fuera del juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la Ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa;
- f) Leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados; y
- g) Las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio de la acción penal.

Otra particularidad del juicio de Amparo o juicio de Garantías es que para evitar que con motivo de la tramitación del mismo se causen perjuicios irreparables o de difícil reparación a los peticionarios del amparo, existe la medida precautoria que se conoce como *suspensión de los actos reclamados*, que normalmente solo paraliza la actividad de la autoridad demandada. Esta suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada. La suspensión procede de oficio cuando:

- a) Se trate de actos que importen peligro de privación a la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; y
- b) Se trate de algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de su garantía individual reclamada.

Fuera de los casos antes mencionados, la suspensión se decretará cuando:

- a) La solicite el agraviado;
- b) No se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y

- c) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Promovida la suspensión, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la o las autoridades responsables, quienes deberán rendirlo dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la notificación del auto; este informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se le atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia del acto que de ella se reclama, pudiendo agregar las razones que estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión. Transcurrido dicho término, con el informe o sin el, se celebrará la audiencia, en la que el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión.

Según el artículo 135 de la Ley de Amparo, cuando éste se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad ante la Tesorería que corresponda.

En el auto en que un Juez de Distrito concede la suspensión surtirá efectos desde luego (suspensión definitiva).

Recibido el escrito inicial de demanda, el Juez de Distrito la examinará; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado.

Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda, si se hubiere omitido en ella algún requisito a los que se refiere el artículo 116 de la ley

reglamentaria,⁹² si no se expresó con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias a las que refiere el artículo 120 del mismo ordenamiento legal, el Juez de Distrito mandará prevenir al impetrante de garantías para que cumpla con los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que corresponda, o presente las copias dentro del término de tres días; si el promovente no llenare los requisitos omitidos, no hiciere las aclaraciones conducentes o no presentare las copias en el término señalado, el Juez Federal tendrá por no interpuesta la demanda, cuando el acto reclamado solo afecte al patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso.

Si el Juez de Distrito no encontrare motivos de improcedencia, o si hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y en el mismo auto, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables y hará del conocimiento al tercero perjudicado si lo hubiere; señalará día y hora para la celebración de la audiencia y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley de Amparo. Los Jueces de Distrito deberán resolver sobre la admisión o desechamiento de las demandas de garantías en un término de veinticuatro horas.

Al solicitarse el informe justificado a las autoridades responsables, se le remitirá copia de la demanda, si no se hubiese enviado al pedirle el informe previo.

En el juicio de Amparo es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho. Las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad.

Por lo que respecta a la audiencia constitucional, ésta será pública y se procederá, una vez abierta, a recibir por su orden las pruebas, los alegatos por

⁹² Ley de Amparo.

escrito y en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

4.2. Partes en el Juicio de Amparo

En este juicio solo podrán intervenir las personas que tengan interés jurídico en el mismo. Según el artículo 5° de la Ley de Amparo serán partes en el procedimiento:

- a) **El quejoso o agraviado**; que es la persona física o moral que por su propio interés, interpone el juicio de Amparo contra cualquier acto de autoridad violatorio de una garantía constitucional;⁹³
- b) **La autoridad o autoridades responsables**; y tienen esa calidad las que dicten, promulguen, publiquen, ordenen o traten de ejecutar la ley o el acto reclamado;
- c) **El tercero o terceros perjudicados**; y
- d) **El Ministerio Público Federal.**

El menor de edad podrá pedir el amparo sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente o impedido; en tal caso, el Juez le nombrará un representante para que intervenga en el juicio.

Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes.

Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de Amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

⁹³ DE PINA, Rafael, Op. Cit., Pág. 427.

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en la Ley de Amparo se exige a las partes.

En este caso para acreditar el interés jurídico se deberá ofrecer como medio de convicción, *la escritura pública del inmueble, la boleta de pago del impuesto predial del inmueble que se trate, el recibo de declaración de valor catastral y pago de impuesto predial y el contrato de arrendamiento*, en razón de que los documentos ofrecidos acreditan la facultad que la norma jurídica le da al agraviado para demostrar el derecho subjetivo que en su caso ostenta.

4.3. Demanda de Garantías e Informe Justificado de las Autoridades Responsables

La demanda, como sabemos es el acto procesal, ya sea verbal y escrito, ordinariamente inicial del proceso en el que se plantea al Juez una cuestión para que la resuelva, previos los trámites legalmente establecidos, dictando la sentencia que proceda.⁹⁴ Luego entonces, la demanda es el acto que da marcha al engranaje jurídico para que se resuelva la situación planteada.

El término para la interposición de la demanda, para este caso, será de quince días, en virtud de la competencia que tiene el Juez de Distrito, por tratarse del primer acto de aplicación del cobro del impuesto predial cobrado con base en rentas.

De conformidad con el artículo 116 de la ley de la materia, la demanda de Amparo deberá expresar:

- a) El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva a su nombre;
- b) El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

⁹⁴ Ibidem, Pág. 221.

- c) La autoridad o autoridades responsables; se deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado;
- d) *La ley o el acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o abstenciones que le consten y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación; y*
- e) *Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el o los conceptos de violación.*

Estos dos últimos incisos son de suma importancia en razón de que en la demanda se debe señalar con precisión el acto reclamado, así como los conceptos de violación que se estimen vulnerados y los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales vejadas. En este caso señalaremos garantías individuales violadas con la aplicación del impuesto predial cobrado con base en rentas.

La Garantía de Legalidad consiste en la obligación que tiene la autoridad de *fundar y motivar* el acto emitido que en su caso, pueda causar molestia al gobernado, entonces, la legalidad tributaria radica en que todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente *fundado y motivado*, entendiéndose por *fundado* la expresión precisa del precepto legal aplicable al caso y, por *motivado* al señalamiento claro y preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de los factores aplicables en la determinación del referido impuesto predial, siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que se configuren las hipótesis normativas, ya que así se evita la emisión de actos arbitrarios que dejen en estado de indefensión a los gobernados. Cabe aclarar que aunque el acto reclamado satisfaga las garantías del mandamiento escrito y de autoridad competente, no le libera del vicio de inconstitucionalidad consistente en la falta de fundamentación y motivación, pues todas estas garantías son concurrentes

y deben, por lo mismo, ser respetadas por la autoridad en el mismo acto que de ella emane.

Luego entonces, cuando se determina el impuesto predial con base en rentas, se aplican dentro del procedimiento de determinación los cuatro factores a los que ya hemos hecho alusión, los cuales se materializan en las cantidades 38.47, 10.0, 0.42849 y 0.25454, mismos que no respetan la garantía de legalidad exigida para todas las autoridades de gobierno, por todos los actos que de ellas emanen; en virtud de que por ningún lado se observa la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de aplicar dichos factores previstos en la hipótesis normativa.

Por lo que, al tener rango de una garantía individual, la *legalidad* implica una obligación para las autoridades de *fundamentar y motivar* sus actos y de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución, de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente.

En consecuencia, si se vulnera la *Garantía de Legalidad*, se viola también en perjuicio del gobernado la *Garantía de Seguridad Jurídica o de Justicia*, establecida en nuestro artículo 14, *segundo párrafo* de la Constitución Política, ya que éstos dos artículos son conculatorios en virtud de que la justicia se convierte en un patrón al que deben ajustarse todas las disposiciones en materia fiscal.

En el Derecho Tributario, el Principio de Justicia asume un alto grado de intensidad, pues el tributo es uno de los instrumentos de mayor intervención directa en la esfera de la libertad y propiedad de los particulares, razón suficiente para que éstos exijan al Estado que sus situaciones jurídicas tributarias se encuentren previstas de tal forma que puedan tener una expectativa precisa tanto de los derechos y deberes que genera la ley, como de las obligaciones que les corresponden en su calidad de contribuyentes, así

como la seguridad de los procedimientos para determinar y para cobrar el impuesto.

Por lo que respecta a la violación del *Principio de Proporcionalidad y Equidad Tributarias*, señalaremos que es precisamente en el artículo 31, *fracción IV* Constitucional, en donde se establece la obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos públicos del Estado de manera *equitativa y proporcional* que dispongan las leyes, para que así éste, satisfaga las necesidades de los gobernados; luego entonces, lo que la norma constitucional prohíbe es que los tributos sean exorbitantes o ruinosos; que no estén establecidos por la ley o que no se destinen para gastos públicos.

La **Proporcionalidad** radica en dos conceptos esenciales, la *capacidad económica* y la *capacidad contributiva*; la primera, es la aptitud de una persona para solventar sus necesidades, la segunda, nace al momento en que el gobernado cae en el hecho imponible, es decir, cuando nace la relación tributaria con el Estado y por consiguiente adquiere la obligación tributaria de enterar el impuesto.

En virtud de lo anterior, la capacidad contributiva se puede definir como la medida en que los ciudadanos pueden soportar la carga tributaria, por lo que debe ser obligación del legislador graduar el impuesto, de manera que la participación de los contribuyentes al gasto público se realice en función de la mayor o menor capacidad económica manifestada por ellos al momento de declarar el hecho imponible.

Para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos, es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.

Por su parte, el **Principio de Equidad Tributaria** protege a los particulares que se encuentren en la misma situación jurídica para que sean tratados igualmente, sin privilegio ni favor, es decir, no dar un trato diverso a situaciones análogas, o uno igual a personas que están en situaciones dispares.

El valor superior que persigue este principio consiste entonces en evitar que existan normas que, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

En relación con el de proporcionalidad, la equidad tributaria, fija su razón de ser en las posibilidades económicas de cada contribuyente, debiéndose tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que los principios de equidad y de proporcionalidad, no pueden ser dos principios autónomos, sino que ambos se complementan formando una unidad jurídica; luego entonces, esto da como consecuencia la Justicia Tributaria establecida en la Constitución.

El artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, se considera inconstitucional por lo que respecta al impuesto predial cobrado con base en rentas, ya que se considera que esta forma de determinación del impuesto no cumple con los *principios constitucionales de Proporcionalidad y Equidad Tributarias, así como de Legalidad, consagrados en los artículos 31, fracción IV y 16 de la propia Carta Magna.*

Lo anterior en virtud de que la autoridad aplica 4 factores determinados de manera unilateral y que no toman en consideración las condiciones y características particulares del contribuyente

El procedimiento de determinación del impuesto predial cobrado con base en rentas será el multiplicar el total de las rentas correspondientes a un bimestre por el factor **38.47**, el cual resulta inconstitucional por la falta de motivación legal exigida en cualquier acto emitido por la autoridad; ya que, carece de las

circunstancias especiales, razones particulares y/o causas inmediatas que hayan sido el motivo de creación de dicho factor; el resultado se multiplicará por el factor **10.0**, el cual además de estar falto de motivación legal, al igual que el anterior factor, también adolece de inequitativo y desproporcional por fijarse el impuesto en una base gravable *10 veces mayor a la real*, desconociendo así la capacidad contributiva del contribuyente, y por otro lado tratando desigual a los que se encuentran en igualdad de situación imponible; al resultado se le aplicará la tarifa correspondiente del artículo **152, fracción I**, del Código Financiero del Distrito Federal. La cantidad que resulte 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. Estos dos últimos factores, al igual que los dos anteriores carecen de las circunstancias especiales, razones particulares y/o causas inmediatas que hayan sido el motivo de creación de dichos factores.

Como se advierte, el artículo *149, fracción II*, en relación con los artículos *150 y 152* del Código Financiero del Distrito Federal, transgrede materialmente, el *principio de Legalidad y el Principio de Proporcionalidad y Equidad tributaria*, ya que la base para determinar el impuesto predial, en este caso, cuando se cobra con base en rentas, se fundamenta y tiene su génesis en las rentas que se obtienen por el aprovechamiento de un bien y no en el valor inmobiliario del mismo, lo que no evidencia la capacidad contributiva del contribuyente, dando así, un trato desigual a quienes se encuentran en condiciones semejantes.

En conclusión, la incorporación que el legislador efectuó del factor *10.0* dentro del texto del artículo *149, fracción II* del Código Financiero del Distrito Federal en vigor, es violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad, consagrados en el artículo *31, fracción IV Constitucional*, pues ocasiona que la base gravable del impuesto predial no sea la real, desconociendo con ello la verdadera capacidad contributiva del contribuyente y estableciendo a su vez un trato distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de los bienes inmuebles, pues se le impone una obligación de pago sobre una base

que no corresponde al valor del mercado o comercial, en relación a los contribuyentes que determinan el valor de ese tipo de inmuebles por medio de avalúo directo, por persona autorizada, o mediante la aplicación de valores unitarios al suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él. Pero, la *inconstitucionalidad* del factor 10.0, no implica que este tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto relativo, sino solo 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 en el cálculo el referido factor 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.

También asiste plenitud de razón al expresar que el artículo 149, *fracción II, párrafo II* del Código Financiero del Distrito Federal es violatorio a la Garantía de Legalidad constituida en el diverso 16 Constitucional, por no estar estos factores debidamente motivados, tal y como lo prescribe el numeral constitucional; por lo que debe realizarse una reforma legislativa a efecto de que no se siga aplicando por la autoridad fiscal, ya que en caso de no ser así, el particular podría impugnar la determinación de la contribución mediante el juicio de Amparo.

Regresando con las formalidades exigidas en el juicio de Amparo, hay que decir que con la demanda se exhiben copias para las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público, y dos para el incidente de suspensión si se pidiere éste.

Respecto del informe justificado que deberán rendir las autoridades responsables, éste deberá rendirse dentro de un término de cinco días; o en todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se

rinde con dicha anticipación, el juez podrá suspender o diferir la audiencia, según lo que proceda.

En el informe justificado, las autoridades responsables deberán exponer las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la Constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyar dicho informe.

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe justificado, se presumirá por cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad.

4.4. Improcedencia y Sobreseimiento del Juicio de Amparo

Este punto es de suma importancia y requiere como en el caso, un estudio particular. Dentro del juicio de Amparo existen las figuras jurídicas de improcedencia y sobreseimiento. La primera de éstas refiere a todas aquellas causas o situaciones por las cuales el juicio no procede ante el Juez de Distrito.

De conformidad con el artículo 73 de la Ley de Amparo, el juicio de Amparo es improcedente:

- a) Contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- b) Contra resoluciones dictadas en los Juicios de Amparo o en ejecución de las mismas;
- c) Contra leyes o actos que sean materia de otro Juicio de Amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

- d) Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro Juicio de Amparo;
- e) Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;
- f) Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;
- g) Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;
- h) Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios;
- i) Contra actos consumados de un modo irreparable;
- j) Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica;
- k) Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;
- l) Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo en los distintos términos. No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnable en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso;
- m) Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la Ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas;

- n) Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;
- o) Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado;
- p) Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; y
- q) Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

Las causales de improcedencia deberán ser examinadas de oficio.

La segunda figura jurídica en estudio es el sobreseimiento, éste vocablo deriva del latín *supersedere*; que significa cesar o desistir; y es la resolución por la cual, en este caso, el Juez de Distrito, declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia;⁹⁵ es decir, es el acto en virtud del cual la autoridad, independientemente cualquiera que ésta sea, da por terminado el proceso con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate.⁹⁶

Por lo que se refiere a la materia de amparo, esta figura se regula por el artículo 74 de la Ley de Amparo, y procede éste en los siguientes casos:

- a) Cuando el agraviado se desista expresamente de la demanda;
- b) Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada sólo afecta a su persona;

⁹⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit., t IV, Pág. 2937.

⁹⁶ DE PINA, Rafael. Op. Cit., Pág. 458.

- c) Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia antes citadas;
- d) Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional; y
- e) En los Amparos Directos y en los Indirectos que se encuentren en trámite ante los Jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles; es decir, caduca el derecho del quejoso. Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia.

El sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado.

4.5. De la Sentencia

La sentencia deriva del latín *sententia*, que significa *máxima, pensamiento corto o decisión*; y es la resolución que pronuncia el Juez o Tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.⁹⁷

En el juicio de Amparo, la sentencia debe pronunciarse apegada a dos principios; el de *Relatividad* y el de *Estricto Derecho*; ya que solo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, analizando solo los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin

⁹⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit., t IV, Pág. 2891.

formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.⁹⁸

Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

- a) La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido para tenerlos o no por demostrados (*Resultandos*);
- b) Los fundamentos legales, en que se apoyen para sobreseer el juicio, o bien para declarar la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad del acto reclamado (*Considerandos*); y
- c) Los puntos resolutivos, concretándose, con claridad y precisión, el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el acto reclamado (*Puntos Resolutivos*).

Las sentencias de amparo tienen por objeto restituir al agraviado en el goce de sus derechos infringidos, restableciendo las cosas al estado anterior, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea negativo, el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de cumplir con lo que el derecho violado exija.

4.6 Estudio efectuado a la sentencia de Amparo respecto del Impuesto Predial cobrado con base en rentas

En este punto de la presente tesis analizaremos el sentido de la resolución de un Juez de Distrito respecto del otorgamiento del amparo y protección de la Justicia Federal ante la inconstitucionalidad del cobro del impuesto predial con base en rentas.

⁹⁸ BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 38 Ed., Editorial Porrúa, 2001, México, Pág. 297.

Citaremos a las posibles autoridades responsables, para la mejor comprensión del asunto, y encontramos a la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* como autoridad ordenadora y ejecutora; al *Jefe de Gobierno del Distrito Federal*, como autoridad ordenadora y ejecutora; al *Secretario de Gobierno del Distrito Federal*; al *Director Jurídico y de Estudios Legislativos del Distrito Federal*, como autoridad ejecutora; el *Secretario de Finanzas del Distrito Federal*, como autoridad ordenadora y ejecutora y al *Administrador Tributario de la Tesorería* donde se efectúa el pago, como autoridad ejecutora.

Luego, los actos reclamados imputables a cada una de ellas, serían; a la *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* la discusión, aprobación y expedición de las reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal, específicamente de los artículos *149, fracción II, 150 y 152*, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 26 de diciembre de 2003, el cual entró en vigor el día 1° de enero de 2004; del *Jefe de Gobierno del Distrito Federal* la promulgación de las reformas y adiciones antes citadas; del *Secretario de Gobierno del Distrito Federal* el refrendo de las reformas y adiciones ya citadas; del *Director Jurídico y de Estudios Legislativos del Distrito Federal* la publicación de las reformas y adiciones citadas; del *Secretario de Finanzas del Distrito Federal* las órdenes y ejecución de los actos, consistentes en la recaudación del impuesto predial y el refrendo de las reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal; y del *Administrador Tributario de la Tesorería* la recaudación del impuesto predial.

Con relación a la competencia del Juez de Distrito para conocer del presente asunto es clara, en virtud de lo dispuesto por los artículos *107, fracción VII*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *52, fracción III*, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y *114, fracción I* de la Ley de Amparo es competente el Juez de Distrito para conocer del presente asunto. Esta competencia es el primer considerando estudiado por los jueces al resolver una controversia; ya que sin esta el juicio no podría llevarse a cabo. A

continuación transcribiremos los citados artículos antes citados para su mejor entender.

“Artículo 107 Constitucional.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine esta ley, de acuerdo con las bases siguientes:

VII. *El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se impondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.”*

“Artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.- Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. *De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo.”*

“Artículo 114 de la Ley de Amparo.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

I. *Leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.*

Si bien es cierto en párrafos anteriores se mencionó que al *Secretario de Finanzas y Administrador Tributario, ambos del Distrito Federal*, se les reclama la aplicación del cobro del impuesto predial, no menos cierto es que si se realizó el pago, por haberse situado en el hecho imponible, en ningún momento la autoridad intervino coactivamente para hacerlo cumplir con su obligación; ya que si el agraviado por una ley decide acatarla sin la intervención de la autoridad y para ello realiza los actos unilaterales que considera necesarios, ese proceder, si bien en principio le posibilita para entablar el Amparo Indirecto, no por ello debe aceptarse que por ese solo hecho sea cierto que las susodichas autoridades hubieren actuado en ejercicio de sus facultades para que se acatara o cumpliera la norma, sino por el contrario, el considerar que la parte quejosa ejecutó el acto tendiente a acatar la ley, mediante su conducta voluntariamente externada, como lo es el caso de efectuar el pago de su impuesto, lleva necesariamente a advertir que en ese proceder no intervino el Estado frente al obligado para constreñir a ese a actuar, pues solo se limita a recibir dicha declaración y el pago de manera espontánea, lo cual conduce a establecer que no existe acto de aplicación emanado de la autoridad sino, en todo caso, una conducta voluntaria en la que se pretendió acatar la norma, proceder atribuible sólo al propio gobernado.

Lo anterior armoniza con la siguiente tesis:

“AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOAPLICACIÓN DE UN TRIBUTO NO ES ACTO DE APLICACIÓN IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS. *La existencia de un acto de autoridad no puede, lógicamente, hacerse derivar de la actitud del particular frente al mandato legal, sino de la conducta observada por la propia autoridad, por tanto, la circunstancia de que el quejoso haya presentado la declaración de pago de un impuesto, con lo cual acredita la autoaplicación de la ley, por si sola no conduce a tener por ciertos los actos de determinación y cobro que se les atribuyó a las autoridades ejecutoras. No obsta a lo anterior el hecho de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la autoliquidación*

*de una contribución constituye un acto de aplicación de la ley, pues ello no significa que tal cumplimiento de la norma por el particular deba serle atribuido a la autoridad receptora.*⁹⁹

Luego entonces, sería dable sobreseer el juicio de Amparo respecto del *Secretario de Finanzas y Administrador Tributario, ambos del Distrito Federal*, por la supuesta ejecución de la norma general que se tilda de inconstitucional, en virtud de que tal acto autoritario no existe, lo anterior con fundamento en la *fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo*.

Los actos reclamados a la *Asamblea legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno, Secretario de Gobierno, Secretario de Finanzas y Director General Jurídico y de Estudios Legislativos, todos del Distrito Federal*, consistentes respectivamente en el ámbito de su competencia, en la aprobación, expedición, promulgación, refrendo, orden de publicación y publicación del decreto de reformas al Código Financiero del Distrito Federal, específicamente, por lo que se refiere a los artículos *149, fracción II, 150 y 152* son ciertos, de conformidad con la siguiente tesis:

“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.”¹⁰⁰

⁹⁹ Tesis 2°.XCII/2002 aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión previa de cinco de julio de dos mil dos.

¹⁰⁰ Tesis 2ª./J. 65/2000, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo XII, correspondiente a agosto de 2000, Pág. 260.

Una de las causales de improcedencia que es su caso pudiera invocar la autoridad o autoridades responsables sería la establecida por la *fracción XII del numeral 73* de la Ley de Amparo, por supuestamente considerar que se consintió tácitamente el acto reclamado y la demanda es extemporánea toda vez que éstas podrían alegar que no existe una reforma integral de los preceptos reclamados; pero resultaría infundada en virtud de que la impugnación mediante el juicio de Garantías de una ley que se considera inconstitucional se puede realizar en dos momentos fundamentales, ya sea, desde su entrada en vigencia, dentro del término de treinta días, o bien, con motivo de su aplicación dentro de los quince días siguientes. A esto se entiende que la demanda de garantías se presenta contra el primer acto de aplicación de los artículos *149, fracción II, 150 y 152* del Código Financiero del Distrito Federal, que se constituye materialmente en el pago que se realice del impuesto predial.

Finalmente el sentido de la sentencia del Juez Federal sería en el sentido de que la incorporación que el Legislador efectuó del factor **10.0**, dentro del texto del artículo *149, fracción II* del Código Financiero del Distrito Federal en vigor es violatorio de los principios consagrados en el artículo *31, fracción IV* de la Constitución, pues ocasiona que la base gravable del impuesto predial no sea la rea, desconociendo con ello la verdadera capacidad contributiva de los gobernados y estableciendo a su vez un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de los bienes inmuebles, pues se les impone una obligación de pago sobre una base que no corresponde al valor del mercado o comercial, en relación a los contribuyentes que determinan el valor de ese tipo de inmuebles por medio de avalúo directo, por persona autorizada, o mediante la aplicación de valores unitarios al suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él. Motivo por el cual se debe declarar fundado el concepto de violación hecho valer en este sentido.

Pero, hay que recordar que la inconstitucionalidad de dicho factor no implica que ese tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto, 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 **10.0** 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.

En consecuencia, se concedería la protección de la Justicia de la Unión al quejoso por los actos que se reclamen, atribuidos a la *Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno, Secretarios de Gobierno y de Finanzas, y Directora General Jurídica y de Estudios Legislativos, todos pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal*, consistentes, respectivamente, en el ámbito de su competencia, en la *discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo, publicación y aplicación del artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, vigente para dos mil cuatro, y su primer acto concreto de aplicación.*

Este Amparo se concede para efectos de que únicamente se le devuelva a la parte quejosa la diferencia que resulte a su favor, entre el cálculo que se debió haber efectuado sin tomar en cuenta el referido factor **10.0** y el entero del tributo efectuado, asimismo, para que en los pagos subsecuentes del impuesto que se reclama, se deberá calcular el valor catastral del inmueble otorgado 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 **10.0**.

CONCLUSIONES

- I. *La Ciencia de las Finanzas Públicas*, tiene por objeto investigar las diversas maneras por las que el Estado se procura de las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento, luego entonces, las Finanzas Públicas son el conjunto de normas y procedimientos que estudian los hechos, principios, técnica de obtención y la forma de gasto de los fondos gubernamentales determinando en qué forma serán utilizadas estas riquezas y ejecutando el gasto de las mismas.
- II. La Ciencia de las Finanzas Públicas cuenta con autonomía respecto de la economía política desde el siglo pasado, y por supuesto, desde que surge la vida en colectividad, debido al imperativo de atender las necesidades sociales; el proceso de separación de la Ciencia de las Finanzas corresponde a un nuevo pensamiento que empezó a considerar al Estado como la forma de cooperación social más elevada destinada a realizar algo más completo que solo la protección de los derechos privados.
- III. La *actividad financiera* estudiada a través del Derecho Financiero implica cuatro situaciones, a decir, la obtención del ingreso, el manejo adecuado de los recursos recabados, la realización de erogaciones destinadas al sostenimiento del aparato estatal y la realización de la justicia individual y colectiva.
- IV. Constitucionalmente, a toda esa actividad financiera la regulan, principalmente los artículos *21; 22; 31, fracción IV; 72, inciso h); 73, fracciones VII, VIII, IX, XVIII, XXIV y XXIX-A; 74, fracciones II, III y IV; 75; 89, fracción I; 115, fracción IV; 117, fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX; 118, fracción I; 126 y 131*. Conculatoriamente a éstos artículos se suman el *artículo 8*, por el respectivo derecho de petición; los *artículos 14*

párrafo segundo y 16 primer párrafo, por contener dos de los más grandes Principios rectores del Sistema Jurídico Mexicano, el de Seguridad Jurídica o de Justicia y el de Legalidad respectivamente.

- V. *El Derecho Tributario o Derecho Fiscal* es la rama más importante del Derecho Financiero en razón a que éste se refiere a los impuestos, por lo que respecta a los sujetos participantes en la relación tributaria, el objeto que se grava, las cuotas aplicables, así como los procedimientos de determinación, liquidación, recaudación, ejecución y administración y lo conducente a la asistencia y orientación al contribuyente.

- VI. Dentro de las fuentes del Derecho Fiscal encontramos a la **Ley**, esta fuente se integra por el conjunto de normas jurídicas de carácter general emitidas por el Poder Legislativo; los **Reglamentos**, que son normas de carácter general, abstractas e impersonales, expedidas por el Poder Ejecutivo; el **Decreto Ley**, que es una resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas; la **Jurisprudencia**, por ser disposiciones con carácter de obligatorias, emitidas por el Poder Judicial en determinados asuntos, reuniendo ciertas características; y los **Tratados Internacionales**.

- VII. Los ingresos se clasifican en contribuciones, éstas a su vez se dividen en impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones por mejoras; recargos; multas; productos y aprovechamientos, criterio que legalmente prevalece en México en virtud de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y el Código Financiero del Distrito Federal.

- VIII. En razón de que el objeto del presente trabajo es hacer notoria la *inconstitucionalidad del impuesto predial cobrado con base en rentas* solo se desprende por su importancia el concepto de *impuesto*, el cual proviene del latín *Impositus*, que significa tributo o carga; por lo que es la obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos (casi siempre en dinero) a favor del Estado por el sujeto pasivo llamado contribuyente y con fundamento en la ley.
- IX. Dentro de las *características de los impuestos*, podemos decir que son obligatorios, personales, tienen carácter pecuniario, deben ser destinados al gasto público, proporcionales y equitativos, y estar previstos en la ley.
- X. En lo que se refiere a la *clasificación de los impuestos*, nosotros, los clasificamos de la siguiente manera:
- a) Por el sujeto activo.
 - b) Según el sujeto obligado a pagar, los impuestos pueden dividirse en Directos e Indirectos.
 - c) Objetivos y Subjetivos.
 - d) Reales y Personales.
- XI. Al ser el impuesto un *acto de autoridad*, es necesario mencionar que éstos son el acto jurídico, de derecho público, emitido por la administración pública en ejercicio de la función administrativa que persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata el interés público, por lo que es una declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.

- XII. Constitucionalmente todo acto de autoridad debe cumplir con ciertos aspectos técnicos fundamentales, sin los cuales no podría existir o no sería legal; es el caso de la *Fundamentación y de la Motivación*, plasmados de manera expresa en nuestro artículo 16 Constitucional.
- XIII. La *Fundamentación* es el requisito Constitucional que implica la indicación precisa de qué ley o leyes se están considerando para la emisión del acto y la motivación es la descripción de las circunstancias de hecho que hacen aplicables al caso concreto la norma jurídica.
- XIV. El *Código Financiero del Distrito Federal* es la ley en particular por estudiar y es el compilado de normas jurídicas de carácter financiero, de orden público e interés general, que tienen por objeto regular la obtención, administración, custodia y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de la Ley de Ingresos, los programas base del Presupuesto de Egresos y la consolidación del proyecto correspondiente, las infracciones y delitos contra la hacienda local y las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.
- XV. De conformidad con el artículo 123 de este Código Financiero del Distrito Federal, los actos administrativos y disposiciones de carácter financiero que ésta ley regula, deben contener ciertos requisitos para que sean legales. Estos requisitos cuando menos deben ser:
- a) Constar por escrito,
 - b) Señalar la autoridad que los emite,
 - c) Estar fundado y motivado y expresar la resolución, causa, objeto o propósito de que se trate. Éstos dos requisitos son elementales para la existencia legal del acto administrativo.
 - d) Ostentar firma autógrafa del funcionario competente que lo emite.

Los cuales son la materialización de las Garantías de Seguridad Jurídica y de Legalidad, previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

- XVI. La *Constitución* es la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado; además de estipular los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados. De esta Norma Suprema se derivan las leyes orgánicas y ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y reglamentos administrativos, además de expresarse los sistemas, los regímenes y las estructuras de la sociedad en acción, así como la organización del Estado.
- XVII. La Constitución refiere la acción en la que el pueblo soberano designa a sus representantes para que éstos en su calidad de mandatarios creen derecho positivo.
- XVIII. La Constitución mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el *5 de febrero de 1917* y es una Constitución rígida, republicana, presidencial, federal pluripartidista y nominal, compuesta por 136 artículos, consta de una parte dogmática, en la que se establece la declaración de las Garantías Individuales y una parte orgánica; contiene además los artículos *3, 27 y 123*, en los cuales obra la declaración de las Garantías Sociales, reglamentando la educación, el agro y la propiedad y el trabajo, respectivamente.
- XIX. Dentro de los artículos Constitucionales existen principios, los cuales, son rectores para la actuación administrativa, en este caso los principios estudiados, relacionados y aplicables al cobro del impuesto predial cobrado con base en rentas; son el *Principio de Seguridad Jurídica o de Justicia, el Principio de Legalidad, y los Principios de Proporcionalidad y Equidad Tributaria*; los cuales se demuestra que no se respetan durante

el procedimiento para determinarlo, violando así distintas prerrogativas esenciales. Los artículos Constitucionales que contienen estos principios son el *Artículo 14 párrafo segundo*, *Artículo 16 primer párrafo* y *Artículo 31 fracción IV*.

- XX. En el Derecho Tributario, el *Principio de Seguridad Jurídica* asume un alto grado de intensidad y desarrollo, ya que el tributo es uno de los instrumentos de mayor intervención directa en la esfera de la libertad y propiedad de los particulares, razón suficiente para que éstos exijan al Estado que sus situaciones jurídicas tributarias se encuentren previstas de tal forma que puedan tener una expectativa precisa tanto de los derechos y deberes que genera la ley, como de las obligaciones que les corresponden en su calidad de contribuyentes, así como la seguridad de los procedimientos para determinar y para cobrar el impuesto; luego entonces, para determinar y emitir el crédito fiscal, observamos que dicho procedimiento violenta nuestro derecho a ser oído y ser vencido en juicio; ya que, en esencia no se están siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento en particular, por la aplicación de dichos factores de manera unilateral por parte de la autoridad, dejando al contribuyente en un estado total de indefensión.
- XXI. Por lo que respecta al *Principio de Legalidad* se concluye que es requisito indispensable para la creación, determinación, ejecución y notificación del crédito fiscal. Como se observa, los factores de estudio carecen absolutamente de motivación jurídica, contraviniendo en esencia nuestro *artículo 16* Constitucional, en consecuencia, carecen de uno de sus aspectos técnicos superlativos de legalidad; a decir, de la **motivación**, ya que si no se establecen los aspectos de génesis como lo son las circunstancias especiales, las razones particulares y las causas inmediatas que dieron origen a dichos factores, este actuar resulta ilegal, e incluso inconstitucional; pues se dice que un acto es legal cuando el

mismo respeta la norma fijada por el Legislador, entendiendo ésto como la esencia del Régimen Jurídico de un Estado de Derecho, pues todo actuar estatal debe ser expresión del Derecho. La Garantía de Legalidad consiste pues, en la obligación que tiene la autoridad de *fundar y motivar* el acto emitido que en su caso, pueda causar molestia al gobernado.

XXII. Por otro lado, los *principios de Proporcionalidad y Equidad* se encuentran estipulados en nuestro *artículo 31, fracción IV* Constitucional, el cual señala que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos del Estado de manera *equitativa y proporcional* que dispongan las leyes, para que así éste, satisfaga las necesidades de los gobernados. En esencia, lo que la norma constitucional prohíbe es que los tributos sean exorbitantes o ruinosos; que no estén establecidos por la ley o que no se destinen para gastos públicos.

XXIII. La *Proporcionalidad* radica o descansa en dos conceptos esenciales, la *capacidad económica* y la *capacidad contributiva*; la primera, es la aptitud de una persona para solventar sus necesidades, ya por el patrimonio que posea, ya por los productos que reciba o por las rentas que obtenga; la segunda, nace al momento en que el gobernado cae en el hecho imponible y por consiguiente adquiere la obligación tributaria de enterar el impuesto respectivo, luego entonces, los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad económica de los contribuyentes. Respecto de la capacidad contributiva, implica el establecimiento de contribuciones según la posibilidad económica de cada individuo, determinándose esta última principalmente con base en el ingreso de la persona, por lo que se puede concluir que la capacidad contributiva es la medida en que los ciudadanos pueden soportar la carga tributaria, teniendo en cuenta las respectivas situaciones personales.

XXIV. La *Equidad* radica en la igualdad de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo ante la ley tributaria, debiendo variar únicamente las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, entonces, la equidad implica que las normas jurídicas de carácter tributario no deben dar un trato diverso a situaciones análogas, o uno igual a personas que están en situaciones dispares. De lo anterior se deduce que los principios de equidad y de proporcionalidad no pueden ser dos principios autónomos, sino que ambos se complementan formando una unidad jurídica, pues la equidad solo puede ser rectamente comprendida en el marco de la capacidad económica del contribuyente.

XXV. Ya que la estructura jurídica del sistema financiero del Distrito Federal pretende consolidar lo obtenido de las finanzas públicas, así como mantenerlas estables y en equilibrio, respetando siempre los principios de equidad y proporcionalidad, se reunieron una serie de disposiciones legales en un solo cuerpo legal de manera sistemática, congruente y homogénea, que regulará la actividad financiera del Distrito Federal. Este conjunto de normas legales constituye el *Código Financiero del Distrito Federal*, el cual tienen como objeto regular el proceso de programación, obtención, administración y aplicación de los ingresos de la entidad, su gasto público y la contabilidad de los fondos, valores y egresos necesarios para la integración de la cuenta pública; asimismo, norma las infracciones, delitos y sanciones en contra de la Hacienda Pública del Distrito Federal y los medios de defensa que los gobernados podrán interponer cuando sientan que con un acto administrativo se han alterado de alguna manera sus derechos.

XXVI. Otra ley que tiene interés en el presente trabajo es *la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*; en lo que respecta a la competencia que tiene la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, en

cuanto al despacho de las materias relativas, al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como la representación de los intereses del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la entidad.

XXVII. Otra de las leyes en estudio del presente trabajo fue *la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, ya que ésta regula la organización, competencia y su respectiva integración del Tribunal, el cual tiene plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas. Básicamente, el Tribunal conoce y resuelve cuestiones de:

- a) Ilegalidad.
- b) Incompetencia de la autoridad emisora del acto impugnado.
- c) Violación a las formalidades del procedimiento.
- d) Arbitrariedad en actos discrecionales.
- e) Violación al Derecho de Petición.
- f) Incumplimiento de sus propias sentencias.

XXVIII. Ya que la propiedad se relaciona estrechamente con la detentación del poder económico y es una importante fuente potencial de riqueza, el impuesto predial recae sobre la propiedad o posesión de los bienes inmuebles, ya que al referirse al valor del terreno, permite un mejor uso del suelo, así como un diseño más eficiente de las ciudades.

XXIX. En resumen, el artículo 148 del Código Financiero del Distrito Federal señala a los sujetos pasivos de la relación tributaria y la obligación que tienen éstos de autodeterminarse.

XXX. Por su parte el artículo 149 de este mismo ordenamiento señala el procedimiento para determinar la base del impuesto predial. Al respecto, la base del impuesto se puede calcular conforme *al valor de mercado* del inmueble, otra forma de determinar el valor catastral de los inmuebles es *aplicando los Valores Unitarios* decretados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contenidos en el artículo 151; en este caso, la autoridad proporcionará en el formato oficial una propuesta de determinación del valor catastral y el pago del impuesto; sí los contribuyentes acepten tales propuestas y los datos concuerdan con la realidad, declararán como valor catastral del inmueble y como monto del impuesto a su cargo los determinados en el formato oficial. En caso contrario, los contribuyentes podrán realizar el cálculo de su impuesto, mediante la aplicación de los valores unitarios indicados o mediante la realización del avalúo antes referido. Por último, otra forma de determinar la base del impuesto predial será *con base en las rentas* obtenidas por otorgar el uso o goce temporal de un inmueble, incluso por la instalación o fijación de anuncios; para esta forma de determinar la base gravable, se multiplicará el total de las rentas correspondientes a un bimestre por el factor **38.47**; el resultado se multiplicará por el factor **10.0**; al resultado se le aplicará la tarifa correspondiente del artículo 152, fracción I, del mismo Código. La cantidad que resulte 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.

XXXI. Es notoria la *inconstitucionalidad* de estos factores aplicables en el tributo referido, por contener vicios de desproporcionalidad e inequitatividad y consiguientemente estar faltos de motivación legal, contraviniendo en esencia los *artículos 31 fracción IV, 14 y 16 de nuestra Carta Magna*. En consecuencia el *artículo 149, fracción II* del Código Financiero del Distrito Federal, transgrede materialmente, *el*

Principio de Proporcionalidad y Equidad Tributaria, el Principio de Legalidad y en consecuencia el Principio de Seguridad Jurídica. Esto en razón de que factor 38.47, brilla de ilegal e inconstitucional por la falta de motivación legal exigida en cualquier acto emitido por la autoridad; ya que, carece de las circunstancias especiales, razones particulares y/o causas inmediatas que hayan sido el motivo de creación de dicho factor; luego, el factor 10.0, el cual además de estar falto de motivación legal, al igual que el anterior factor, es inequitativo y desproporcional por fijarse el impuesto en una base gravable *10 veces mayor a la real*, desconociendo así la capacidad contributiva del contribuyente, siendo en consecuencia un impuesto ruin y excesivo para el sujeto pasivo y, por otro lado, trata desigual a los que se encuentran en igualdad de situación imponible; por último, la aplicación de los dos últimos factores, al igual que los dos anteriores carecen de las circunstancias especiales, razones particulares y/o causas inmediatas que hayan sido el motivo de creación de los mismos.

XXXII. El juicio de Amparo mexicano constituye la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales y administrativos, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas violaciones se traduzcan en una afectación personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva. Tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política y tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

- XXXIII. El término para la interposición de la demanda de Amparo Indirecto, como lo es el caso, será de quince días; este término se contará desde el día siguiente al en que hayan surtido efectos, conforme a la ley del acto, el entero del pago del crédito fiscal; es decir, del impuesto predial cobrado con base en rentas. Adicional al término de quince días, también se puede interponer el Amparo en un término de treinta días en los casos en que a partir de la vigencia de una Ley, ésta sea reclamable en la vía de Amparo.
- XXXIV. El juicio de Amparo que se promueva en contra del entero y determinación definitiva del cobro del impuesto predial con base en rentas será competente para conocer el Juez de Distrito, de conformidad con los artículos 107, *fracción VII*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 52, *fracción III*, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 114, *fracción I*, de la Ley de Amparo.
- XXXV. Para evitar que con motivo de la tramitación del juicio de Garantías se causen perjuicios irreparables o de difícil reparación a los peticionarios del amparo, existe la medida precautoria de la *suspensión del acto reclamado*. Esta suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada.
- XXXVI. Recibido el escrito inicial de demanda, el Juez de Distrito la examinará; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado. Si hubiere alguna irregularidad, o se hubiere omitido algún requisito a los que se refiere el artículo 116 de la Ley de Amparo, o si no se expresó con precisión el acto reclamado, o no se hubiesen exhibido las copias necesarias, el Juez de Distrito mandará prevenir al impetrante de garantías para que cumpla con los requisitos omitidos, haga las

aclaraciones que corresponda, o presente las copias; si el promovente no cumpliera con lo ordenado, el Juez tendrá por no interpuesta la demanda, cuando el acto reclamado solo afecte al patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso.

XXXVII. Si el Juez de Distrito no encontrare motivos de improcedencia, o si hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y, en el mismo auto, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables; señalará día y hora para la celebración de la audiencia y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley de Amparo.

XXXVIII. La audiencia constitucional será pública y una vez abierta, se procederá, a recibir las pruebas y los alegatos; acto continuo se dictará el fallo correspondiente.

XXXIX. Para acreditar el interés jurídico del presente asunto se deberá probar la propiedad del inmueble, el pago del impuesto predial, así como presentar el recibo de declaración de valor catastral y pago de impuesto predial y la relación contractual de arrendamiento.

XL. La demanda de Amparo debe expresar el nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva a su nombre; el nombre y domicilio del tercero perjudicado; la autoridad o autoridades responsables; la ley o el acto que de cada autoridad se reclame; los hechos o abstenciones que le consten y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación; y los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el o los conceptos de violación.

- XL1. Respecto del informe justificado que deben rendir las autoridades responsables, éste deberá rendirse dentro de un término de cinco días; o en todo caso, con anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; en él, las autoridades deberán exponer las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio.
- XLII. La figura de la improcedencia refiere a todas aquellas causas o situaciones por las cuales el juicio no procede, las cuales se encuentran plasmadas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, mismas que deberán ser examinadas de oficio.
- XLIII. Otra figura jurídica que, en su caso podría aparecer dentro de la tramitación del juicio, es el sobreseimiento del mismo consistente en la resolución por la cual, en este caso, el Juez de Distrito, declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia y da por terminado el proceso con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate. Por lo que se refiere a esta materia el sobreseimiento se regula por el artículo 74 de la Ley de Amparo.
- XLIV. En el juicio de Amparo, la sentencia debe pronunciarse apegada a los *Principios de Relatividad y de Estricto Derecho*; ya que solo se ocuparán de los peticionarios del amparo, limitándose a ampararlos y protegerlos, analizando solo los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos. Estas sentencias deben contener la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, así como el examen y valoración

de las pruebas que se hayan rendido para tenerlos o no por demostrados; los fundamentos legales, en que se apoyen para sobreseer el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado y los puntos resolutivos, concretándose, con claridad y precisión, el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el acto reclamado.

XLV. Queda claro que la promoción del juicio de Amparo será a partir del primer acto de aplicación, situación por la cual sería infundada la invocación de la causal de improcedencia establecida en la *fracción XII del numeral 73* de la Ley de Amparo, en virtud de que la impugnación mediante el juicio de Garantías de una ley que se considera inconstitucional se puede realizar en dos momentos fundamentales, ya sea, desde su entrada en vigencia, dentro del término de treinta días, o bien, con motivo de su aplicación dentro de los quince días siguientes. A esto se entiende que la demanda de garantías se presenta contra el primer acto de aplicación de los artículos *149, fracción II, 150 y 152* del Código Financiero del Distrito Federal, que se constituye materialmente en el pago que se realice del impuesto predial.

XLVI. La sentencia del Juez de Distrito declarararía inconstitucional la incorporación que el Legislador efectuó del factor *10.0*, dentro del texto del *artículo 149, fracción II* del Código Financiero del Distrito Federal, por ser violatorio de los principios consagrados en el artículo *31, fracción IV*, de la Constitución, pues ocasiona que la base gravable del impuesto predial no sea la real, desconociendo con ello la verdadera capacidad contributiva de los gobernados y estableciendo a su vez un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de los bienes inmuebles, pues se les impone una obligación de pago sobre una base que no corresponde al valor del mercado o comercial, en relación a los contribuyentes que determinan el valor de

ese tipo de inmuebles por medio de avalúo directo, por persona autorizada, o mediante la aplicación de valores unitarios al suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él. Motivo por el cual se debe declarar fundado el concepto de violación hecho valer en este sentido.

- XLVII. En consecuencia, se concedería el Amparo para efectos de que únicamente se le devuelva a la parte quejosa la diferencia que resulte a su favor, entre el cálculo que se debió haber efectuado sin tomar en cuenta el referido factor *10.0* y el entero del tributo efectuado, asimismo, para que en los pagos subsecuentes del impuesto que se reclama, se deberá calcular el valor catastral del inmueble otorgado 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 *10.0*.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ACOSTA ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1981.

ARISTÓTELES. *La Política*, libro III, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951.

BIELSA, RAFAEL. *Ciencia de la Administración*, Buenos Aires.

BURGOA IGNACIO. *El Juicio de Amparo*, 38° Ed., Editorial Porrúa, México, 2001.

CARRASCO IRIARTE HUGO. *Derecho Fiscal I*, Segunda Edición, Iure editores, México, 2003.

CARPIZO, JORGE Y MADRAZO, JORGE. *Derecho constitucional, Introducción al derecho mexicano*, UNAM, México, 1981.

CORTINA GUTIERREZ ALFONSO. *Curso de política de finanzas públicas de México*, Editorial Porrúa, México, 1977.

D'ALBERGO. *La crisis de L'imposta sul reddito*, Cedam, Padua, 1931.

DE ANDREA SÁNCHEZ FRANCISCO JOSÉ y RIS ESTAVILLO JUAN JOSÉ. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Procuraduría General de la República, México, 1994.

DE AQUINO SANTO TOMÁS. *Tratado de justicia*, cap. I, art. 12, traducción de Carlos Ignacio Gutiérrez, Editorial Porrúa, México, 1985.

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO. *Principios del derecho tributario*, Tercera edición, Editorial Limusa, México, 1990.

DE JUANO MANUEL. *Curso de Finanzas y Derecho Tributario*, t 1, Editorial Molachino, Rosario, Argentina, 1966.

DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1985.

DE PINA VARA RAFAEL. *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2003.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t II, Editorial Porrúa, UNAM, México 2000.

FERNÁNDEZ DE VELASCO RECAREDO. *El Acto Administrativo*, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1929.

FLORES ZAVALA ERNESTO. *Elementos de las Finanzas Públicas*, Vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1980.

GARCÍA PELAYO MANUEL. *Derecho Constitucional Comparado*; Octava edición, Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1967.

GIULIANI FONROUGE, CARLOS M. *Derecho Financiero*, Vols. I y II, Tercera edición, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1977.

GRIZIOTTI B. *Principios de la Ciencia de las Finanzas*, Buenos Aires, 1959.

ISÓCRATES. *Discursos completos*, Editorial Iberia, Barcelona, 1961.

JARACH, D. *Curso Superior de Derecho Tributario*, Liceo Profesional CIMA, Buenos Aires, 1964, Vol. I.

MARGAIN MANAUTOU EMILIO. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981.

MARTINEZ MORALES RAFAEL I. *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*. Segunda Edición. Editorial Oxford, México.

MEHL, L. *Science et Technique Fiscales*, vol. I.

MOTO SALAZAR EFRAÍN. *Elementos de Derecho*, Trigésimo segunda edición, Editorial Porrúa, México 1986.

NITTI FRANCISCO. *Principios de la Ciencia de las Finanzas*, Buenos Aires, 1951.

RENARD GEORGES. *El derecho, la justicia y la voluntad*, traducción de Santiago, Gunchillo Manterola, Buenos Aires.

SCHMITT, CARL. *Teoría de la Constitución*, México, Ed. Nacional, 1996.

VILLEGAS HÉCTOR B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, t 1, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1980.

ZANOBINI GUIDO. *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 1, Editorial Arayú, Buenos Aires, 1954.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2006.

Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Código Fiscal de la Federación, 2006.

Código Financiero del Distrito Federal, 2007.

Código Civil del Distrito Federal, 2006.

Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 2006.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 2007.

Ley de Amparo, 2003.

Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Julio de 2004. Tesis: 1a. LXXXVI/2004. Pág. 196. No. Registro: 181,124.

Tesis Aislada. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo I, Segunda parte/1. Pág. 276.

Tesis 668. Semanario Judicial de la Federación. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Séptima Época. Tomo Tercera Parte, Parte TCC. Pág. 487.

Tesis aislada. Materia: Constitucional. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo Tercera Parte, XLVIII. Tesis: Página: 36. No. Registro: 802,004.

Tesis aislada. Materia(s): Administrativa, Constitucional. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo Tercera Parte, LII. Tesis: Página: 63. No. Registro: 801,680.

Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo Tercera Parte, LX. Tesis: Página: 18. No. Registro: 266,850.

Tesis aislada. Materia(s): Común. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo Tercera Parte, CXXIV. Tesis: Página: 30. No. Registro: 265,203.

Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo Tercera Parte, CXXVII. Tesis: Página: 21. No. Registro: 265,265.

Tesis: P./J. 109/. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Noviembre de 1999. Página: 22. 99No. Registro: 192,849.

Tesis: P./J. 10/2003. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Mayo de 2003. Página: 144. No. Registro: 184,291.

Tesis aprobada por el Tribunal en Pleno, 18 de octubre de 1988, unanimidad de 21 votos de los ministros: presidente: Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Salvador Rocha Díaz, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Huitrón, Noe Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velasco, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno

Flores, Ángel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez. Informe 1988, Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera parte, Pleno, México, 1988, páginas 802-809 y 802-811.

Tesis: 2a./J. 183/2004. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Enero de 2005. Página: 541. No. Registro: 179,587.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte número 402, páginas 665 y 667.

Compilación de 1995, tomo I, tesis 275, página 256.

Compilación de 1995, tomo I, página. 109.

Informe de 1969, parte II, Sala Auxiliar, Séptima Época, página 52.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. tomo III, marzo de 1996, página 437.

Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. tomo V, junio de 1997, página 36.