

## EL ENTORNO JURÍDICO DEL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO

Hortencia RODRÍGUEZ SÁNCHEZ<sup>1</sup>

### SUMARIO

I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *El Municipio*. IV. *Impuesto sobre adquisición de inmuebles*. V. *El impuesto predial*. VI. *El catastro*. VII. *La plusvalía*. VIII. *Conclusión*. IX. *Fuentes de información*.

### RESUMEN

El impuesto predial es uno de los más comunes para las personas físicas y morales, por lo que su descripción podrá generar el conocimiento y, de la misma forma, conocer sus efectos fiscales; máxime que el impuesto predial es el que genera la mayor recaudación para la Hacienda Estatal.

### PALABRAS CLAVE

Impuesto. Gobierno. Contribución. Predial. Inmueble. Catastro. Estado. Municipio. Leyes.

### ABSTRACT

The property tax is one of the most common for individuals and corporations, so its description can generate knowledge and in the same way, know its tax effects; especially that the property tax is the one that generates the highest collection for the State Treasury.

### KEY WORDS

Tax. Government. Contribution. Predial. Property. Cadaster. State. Municipality. Laws.

### I. INTRODUCCIÓN

El origen de las contribuciones se presenta en el momento en que el hombre decide vivir en sociedad, y a partir de ese momento, se da también el origen de las comunidades que posteriormente formaran el Estado; el cual tiene la necesidad de ser conducido por un gobierno, y éste a su vez para satisfacer las necesidades de la comunidad; por lo que, le es necesario desde ese momento el establecimiento de las contribuciones.

En México, en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la obligación de contribuir al gasto público en los tres niveles de gobierno; por razones inmediatas de recaudación y, en forma idónea, el legislador decidió que sea a favor de los Gobiernos municipales y estatales, la potestad de gravar con impuestos la propiedad inmobiliaria, en todo aquello que corresponda y pertenezca a lo que conforma o integra un bien inmueble.

La fuente de ingresos más importante para el Municipio es el impuesto predial, y éste es uno de los impuestos municipales que tiene una carga fiscal, cuya determinación es prácticamente natural, debido al arraigo de los poseedores o propietarios de inmuebles.

---

<sup>1</sup> Académica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De esta forma, se presenta el reconocimiento constitucional de la autonomía del Municipio para recaudar el impuesto predial y se describen sus elementos esenciales; prevaleciendo la importancia de lo que representa este impuesto para el gobierno; así como, el impuesto sobre adquisición de inmuebles, que se vincula con el impuesto predial y la plusvalía.

El impuesto predial es uno de los más comunes para las personas físicas y morales, por lo que su descripción podrá generar el conocimiento y de la misma forma, conocer sus efectos fiscales; máxime que el impuesto predial es el que genera la mayor recaudación para la Hacienda Estatal.

## **II. ANTECEDENTES**

Se ha dicho que, la República Mexicana está conformada por 31 estados y un Distrito, ahora llamado Ciudad de México; con la condición de ser libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior, pero integrados en una Federación de acuerdo con los principios de la Constitución Federal mexicana que delimita los ámbitos de la jurisdicción entre la Federación y los Estados específicamente, al señalar que las facultades que no están expresamente concebidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados<sup>2</sup>.

A su vez, los Estados están constituidos por Municipios considerados como la base del sistema político del país; los cuales tienen potestad para participar en asuntos relativos a la cuestión ambiental y al establecimiento de normas jurídicas de carácter general y abstracto en materia tributaria.

Si bien, en la organización del Estado mexicano, los sujetos activos a considerar son la Federación, las entidades locales (incluyendo la Ciudad de México) y los Municipios; los que tienen el derecho de exigir el pago de tributos; pero ese derecho no lo tienen todos ellos en la misma amplitud; toda vez que, la Federación y las entidades locales, establecen los impuestos que consideran necesarios para cubrir sus presupuestos; en cambio, el Municipio, no puede fijar por sí los impuestos municipales, sino que son fijados por las Legislaturas de los Estados, y el Municipio solo tiene la facultad de recaudarlos.

Es decir, los tres sujetos tienen la capacidad para cobrar impuestos, en este caso la Federación y los Estados tienen capacidad legislativa para establecer los que estimen necesarios para cubrir los gastos públicos; en cambio, los Municipios dependen de las Legislaturas locales que son las instancias facultadas para establecer los impuestos; y

---

<sup>2</sup> Véase el Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 2019.

éstos pertenecen exclusivamente a la Federación, la Hacienda Pública<sup>3</sup> y la Hacienda municipal<sup>4</sup>.

Además, los Municipios no disponen de autoridad para establecer sus contribuciones, la propia Constitución Federal Mexicana no los dota de una potestad tributaria, y por ello, carecen de autonomía política y financiera, razón por la cual hablar del Municipio Libre, resulta irrelevante.

En México, existen en esencia tres impuestos que se relacionan con la adquisición, uso, venta de vivienda y terrenos; en un primer momento al adquirir cualquier tipo de vivienda, y de formalizar la compraventa en escritura pública se genera el impuesto sobre adquisición de inmuebles y dependiendo del Estado en el que se encuentre la casa, departamento o terreno, este impuesto va del 2% al 4.5% sobre el valor de la operación reflejada precisamente en la escritura pública.

### 1. *Antecedentes constitucionales*

Se ha dicho que, la Monarquía española estableció el sistema de intendencias y propuso uniformar los territorios y terminar con la multiplicidad de regímenes y prerrogativas de los reinos y provincias que formaban España. En la Península, las intendencias se establecieron por primera vez en 1718; y tuvo cambios en 1721, para estar nuevamente en vigor a partir de 1749.

En la Nueva España, por cédula real en 1767, se ordenó elaborar una relación de las alcaldías mayores que debería comprender cada intendencia y para fines de 1770, se contaba con un informe que contenía los términos en que convendría definir cada una.

En 1786, en la Nueva España había 116 jurisdicciones civiles, las cuales formaron parte de la estructura territorial organizada en partidos o subdelegaciones<sup>5</sup>, sin incluir la Nueva Galicia y Yucatán<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Se denomina Hacienda Pública al conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en la renta nacional y su distribución, esto es, los órganos de la administración de un Estado encargados de hacer llegar los recursos económicos a las arcas del mismo, así como a los instrumentos con los que dicho Estado gestiona y recauda los tributos. *Diccionario Jurídico mexicano*, México, IJ-UNAM- Porrúa, 1983, t. IV, E-H, p. 319.

<sup>4</sup> Se entiende, como el conjunto de bienes activos y pasivos del Estado con su debida administración, y es la encargada de velar por los intereses y bienes de cada Estado o Municipio, a través de la planificación, dirección y control de las actividades conexas e inherentes a la misma. *Idem*.

<sup>5</sup> Se llama partido al distrito o territorio, que está comprendido de alguna jurisdicción o administración de una ciudad principal, que se llaman cabeceras, *Diccionario de autoridades 1726-1739*, Madrid, Real Academia Española, t. V, p. 1737.

<sup>6</sup> Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, del 4 de diciembre de 1786, pp. 1 y 2.

Asimismo, en la Ordenanza del 4 de diciembre de 1786 se procuró establecer con exactitud el territorio de las intendencias, lo que no ocurrió con sus componentes; en el Artículo 1o. y 12 solo se determinan que los lugares más importantes (como gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores) se llamarán partidos y formarán una unidad administrativa subordinada a la intendencia<sup>7</sup>.

Es importante decir, que a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, la política de uniformar y racionalizar el gobierno y la administración territorial supuso homogeneizar las categorías territoriales; con la Constitución de Cádiz de 1812, elaborada por las Cortes reunidas en Cádiz, que representó cambios en la concepción del territorio y las formas de organizarlo; a la delimitación del territorio, se le llamó "las Españas" y se consideró que la América septentrional comprendía a la Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, las provincias internas de Oriente y provincias internas de Occidente<sup>8</sup>.

Las provincias y pueblos fueron consideradas como unidades territoriales y a los jefes políticos y los Ayuntamientos como responsables de su administración; por lo que, el territorio se organizó en dos ejes fundamentales: las provincias y las municipalidades, entidades territoriales y político-administrativas compuestas por poblaciones de dimensiones variadas; para contribuir a una recaudación fiscal y eficaz.

En los primeros años del México independiente, las provincias de México siguieron siendo la representación territorial y política (la Baja y la Alta California, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Nueva Vizcaya, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Chiapas y Guatemala tuvieron representación en el primer Congreso Constituyente de los años de 1822 a 1823.

En el Acta Constitutiva de 1824, que elaboró el segundo Congreso Constituyente, a las provincias se les reconoce como Estados y se abandona la denominación anterior<sup>9</sup>. Se incluían los territorios como categoría territorial, pero no se especificaba en qué consistía tal denominación, salvo diferenciarla de los Estados. En cuanto a los territorios, se señalaba que, para su administración interior, el Congreso General dictaría las leyes y decretos necesarios, y su representación en el Congreso General era menor a la de los Estados.

En el texto constitucional de 1824, una facultad del Congreso fue la de establecer la residencia de los Poderes de la Federación; con tal fin se adoptó otra invención territorial, al crear un Distrito Federal para albergar a dicho Poderes.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 2, 18 a 20; así como Gortari Rabiela, Hira De, "Nueva España y México: Intendencias, modelos constitucionales y categorías territoriales, 1786-1835", *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. X, núm. 218, 1 de agosto de 2006.

<sup>8</sup> Véase el Artículo 10 de la Constitución Política de la Monarquía española de 1812, p. 2.

<sup>9</sup> Véase el Artículo 7o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, t. I, p. 3.

Pactaba también el derecho y la obligación de que los Estados de la Federación dispusieran de su propia Constitución; una vez en vigor la general, los Congresos Constituyentes de las entidades procedieron a elaborarlas entre 1824 y 1827; la primera fue la de Jalisco y la última la de Coahuila-Tejas.

En cuanto a la organización del territorio, al revisar el conjunto de las diferentes Constituciones de los 19 Estados constituidos, uno de los criterios que se puede generalizar al conjunto, fue la necesidad de definirlo y organizarlo.

En las Siete Leyes de 1836 se desaparecía la figura de “Estados libres” por “Departamentos” al estilo francés, centralizando el poder nacional en la Ciudad de México; esta decisión creó una época de inestabilidad política, desatando conflictos entre el centro y los antiguos Estados del país.

Posteriormente, el primer jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo Federal, fue quien reivindicó al Municipio; convirtiéndolo en base de la organización política y división del territorio nacional, poniéndolo a salvo de los Poderes Estatal y Federal al establecer la libertad municipal.

Asimismo, por Decreto del 26 de diciembre de 1914, se expidió en Veracruz en su Artículo Único, la reforma del precepto 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, al señalar:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el Gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde recibieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un período mayor de seis años<sup>10</sup>.

Ahora bien, se presentan tres momentos históricos que han sido fundamentales en la evolución del Municipio mexicano, momentos que se reflejan en la reforma del impuesto predial en México, de los cuales se menciona lo siguiente.

## *2. Constitución Política vigente*

### *A. La reforma constitucional de 1917*

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se logró otorgar la legitimidad necesaria para la distribución justa de la tierra y con ella se formó el ejido en México.

---

<sup>10</sup> Véase el Decreto del 6 de abril de 1914.

El Municipio fue reconocido como nivel de gobierno en dicha Constitución Federal, en la que se le otorga autonomía, prohibiendo cualquier intervención en lo administrativo de autoridades ajenas al Ayuntamiento, estableciendo una relación directa entre éste y el Gobierno del Estado.

El Constituyente de 1917 se enfoca a organizar el sistema de Gobierno mexicano, reconoce dos órdenes jurídicos como el Federal y el Estatal; de éste, hace del Municipio la base de su organización política y administrativa; y corresponde a los Gobiernos de los Estados de la República el cobro del impuesto predial.

### *B. La reforma constitucional de 1983*

Antes de 1983, cada nivel de gobierno percibía diferentes tipos de contribuciones inmobiliarias, pero a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se reforma el Artículo 115 de la Constitución Federal mexicana, en el que se reconoce la necesidad de fortalecer financieramente al Municipio, como premisa fundamental para consolidar su autonomía; se garantiza un espacio tributario exclusivo y se le otorgan las contribuciones inmobiliarias<sup>11</sup>.

Con la reforma se determina que la Hacienda Municipal se integrará, entre otros ingresos, por las contribuciones que los Congresos locales establezcan, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, su división, consolidación, traslación y mejoras; así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

Como consecuencia de la reforma, los Gobiernos estatales derogaron de la legislación tributaria del Estado, el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto predial, los cuales ahora son contemplados únicamente en las leyes de ingresos municipales.

### *C. La reforma constitucional de 1999*

En este sentido, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se abrieron nuevas e importantes vetas para los Municipios y fue necesario adecuar las legislaciones locales, teniendo las facultades de proponer las cuotas y tarifas de contribuciones; tablas de valores unitarios de suelo y construcción; así como los valores unitarios de suelo, los cuales deberán ser equiparables a los de mercado.

Es decir, los Municipios propondrán a la Legislatura local las cuotas y las tarifas aplicables a sus impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, las cuales incluirán en sus proyectos de ley de ingresos municipal; así también, las tablas de valores unitarios de suelo y construcción; con base en las cuales se les deberá pagar sus contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, p. 7.

<sup>12</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1999, p. 4.

Esta implicación inmediata permite a cada Municipio proponer una carga tributaria respecto de cada uno de sus impuestos, acorde con su condición económica propia.

Actualmente, en la Constitución Política Federal mexicana, se establece la obligación que tienen todos los mexicanos del territorio nacional que tengan predios dentro del mismo, a pagar los impuestos para contribuir con el gasto público, y las autoridades que están facultadas para llevar a cabo su cobro.

### III. EL MUNICIPIO

El primer Municipio que se fundó en México fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, por Hernán Cortés; después se fundaron los Municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la Ciudad de México.

Cuando Cortés y sus hombres fueron vencidos en la batalla llamada de la Noche Triste se inició la conquista de la gran Tenochtitlan; y una vez consumada, el Municipio en la Nueva España se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles, quienes hicieron del Municipio un baluarte y forma primigenia de organización política.

De esta forma, en 1521 Cortés instaló un Ayuntamiento en Coyoacán, a partir de entonces los españoles llevaron adelante la conquista de los demás pueblos de México.

Asimismo, las capitulaciones<sup>13</sup> otorgaban prerrogativas y regidurías perpetuas<sup>14</sup> para adelantados y fundadores de villas y ciudades principales; Cortés dictó las primeras ordenanzas que fueron base de la organización de las ciudades y Municipios.

La Ordenanza de 1524 y 1525 fueron conocidas como plan municipal que en concreto regulaban entre otras cuestiones; el servicio militar, la implantación de la

---

<sup>13</sup> Las capitulaciones eran convenios de carácter público celebrados entre la Corona española (o sus apoderados) con algún particular (el empresario), a través de los cuales se le concedía licencia o permiso a este último, para llevar a cabo una empresa determinada, o para establecer un servicio público, sujeto a ciertas condiciones impuestas por la primera.

Las partes contratantes en una capitulación eran la Corona y el empresario. La Corona estaba representada por el rey, único con prerrogativa para capitular. No obstante, cuando se trataba de descubrimientos o concesiones menores, el rey solía delegar esta facultad en otras autoridades: metropolitanas, como la Casa de Contratación de Sevilla; o criollas, como el virrey, la audiencia o los gobernadores. Ahora bien, como capitular era prerrogativa regia, ésta debía ser siempre ejercida en nombre de la Corona. Por eso, cuando se otorgaba por una autoridad delegada, estaba siempre sujeta a la aprobación o confirmación real. Ots y Capdequí, José María, *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano*, Madrid, Aguilar, 1969; Tau Anzoátegui, Víctor, y Martiré, Eduardo, *Manual de historia de las instituciones argentinas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1975; Zavala, Silvio A., *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, México, Porrúa, 1971.

<sup>14</sup> Mejía Pedroza, Nicolás, *Administración Pública en México. Balance y perspectivas del desarrollo municipal*, México, 2013, t. VIII, p. 21.

Encomienda<sup>15</sup>, planes agrícolas, reglas sobre el arraigo de pobladores, cristianización de los indios, implantación de penas, nombramiento de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones; entre otras.

Cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un Municipio, representado legalmente por su cabildo, que a su vez dependía del gobernador, corregidor o alcalde mayor según fuera el caso.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada división antigua, a las que se agregaron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas capitulaciones reales (contratos realizados por la Corona).

En definitiva, se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias, las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que las constituyó como organización territorial de la administración colonial. Durante casi todo el periodo colonial el Ayuntamiento estuvo subordinado al Estado español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política<sup>16</sup>.

El régimen económico y financiero que poseyeron los Municipios coloniales les permitió gozar de una suficiente libertad económica; el marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México, a través del regidor Francisco Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el Ayuntamiento debía resumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente<sup>17</sup>.

En este orden, la Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España; con este ordenamiento se estableció la organización de los Municipios, se consolidó la institución de estos como instancia básica de gobierno; así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

---

<sup>15</sup> La Encomienda fue objeto de las críticas de misioneros y juristas, así como de sucesivas normas que reglamentaban y limitaban su existencia. Entró en decadencia a partir de las Leyes Nuevas de 1542, aunque subsistió por algún tiempo en algunas regiones de frontera. La Encomienda de indios procedía de una vieja institución medieval implantada por los órdenes militares en tiempos de la Reconquista. En América, esta institución debió adaptarse a una situación muy diferente y planteó problemas y controversias que no tuvo antes en España. Zavala, Silvio A., *La Encomienda indiana*, México, Porrúa, 1992, Biblioteca Porrúa Historia, núm. 53, p. 4.

<sup>16</sup> Véase el Artículo 10 de la Constitución Política de la Monarquía española de 1812, vigente en 1812, en España.

<sup>17</sup> M. Torner, Florentino, *Resumen integral de México a través de los siglos*, México, Compañía General de Ediciones, 1952, p. 33.

La Constitución de Apatzingán, elaborada por José María Morelos en 1814 en el Congreso de Anáhuac, toca muy poco el problema del Municipio al establecer que en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los Ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y la felicidad de los ciudadanos<sup>18</sup>.

En este sentido, el 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose que las partes de la Federación se constituían por los 19 Estados y 4 Territorios, más un Distrito Federal; no reconoció específicamente al Municipio, dejó en libertad a los Estados de la recién formada Federación para que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia. Entonces el Municipio persistió gracias a que los recién creados Estados Federados tomaron como modelo la Constitución de Cádiz de 1812.

Para 1836 se promulgaron las Leyes Constitucionales, las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista; en éstas se dividió el territorio de la República en Departamentos, y éstos en Distritos, a la vez organizados en Partidos<sup>19</sup>.

La desamortización promovida por la llamada Ley de Desamortización de Bienes del 25 de junio de 1856, fue útil para que circularan los bienes de "manos muertas" que estaban en manos de la Iglesia, afectó negativamente a los Municipios y a las comunidades indígenas, que se vieron alterados en su organización y obligados a vender bienes que formaban parte de su acervo.

En lo que se refiere al Municipio, el Artículo 8o. de dicho ordenamiento dispuso que los Ayuntamientos solo pudieran tener o administrar los bienes necesarios para el servicio u objeto de la institución<sup>20</sup>.

Con la Constitución Federal de la República Mexicana de 1857 se precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática, federal y popular; sin embargo, en este ordenamiento, en el Artículo 31 fracción II, se establece por primera vez la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del Municipio<sup>21</sup>; y el Artículo 36, fracción I indica la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad; manifestando la propiedad que tiene; haciendo alusión a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios, regulado por el Artículo 72, fracción VI de la norma de referencia.

---

<sup>18</sup> El Artículo 208 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, 22 de octubre de 1814.

<sup>19</sup> Véase el Artículo 1o. y 14 de la Ley Sexta, vigente en 1836.

<sup>20</sup> El Artículo 8o. de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, vigente en 1856.

<sup>21</sup> El Artículo 31, fracción II de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Durante el periodo del Porfiriato (Interrumpido de 1880 a 1884) el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política en el país; en este lapso se dan proyectos que sujetan la actividad de los Municipios.

Por otro lado, la reforma constitucional de 1896, promovida por José Yves Limantour, aunque eliminó las alcabalas para el bien del comercio y de la industria, hizo disminuir los ingresos que percibían los Ayuntamientos como resultado de las alcabalas o aduanas interiores, sin que hubiera ninguna compensación a cambio.

No obstante, se publicó la primera Ley General de Ingresos Municipales de México del 20 de enero de 1897, que en realidad no fue sino una compilación de las diversas leyes que organizaban la Hacienda Municipal que no consiguió sacarla de la miseria. Por el contrario, las crecientes dificultades financieras de los Ayuntamientos para atender los diversos ramos que tenían a su cargo se vieron incrementadas con la supresión de las alcabalas en 1896, con lo que dejaron de ingresar a las arcas municipales importantes cantidades, al tiempo que su dependencia de las subvenciones y préstamos del Gobierno Federal crecía<sup>22</sup>; incluyendo rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del Gobierno Federal, e ingresos extraordinarios.

Para 1903, bajo el régimen de Porfirio Díaz, se había obtenido de los legisladores las reformas constitucionales necesarias para limitar así las facultades de las corporaciones municipales con el argumento de que no habían sido capaces de promover en la capital, el progreso que en su conjunto vivía la República.

Previo a los hechos que llevaron al triunfo de la Revolución y al derrocamiento del Gobierno de Porfirio Díaz, los Ayuntamientos del Distrito Federal enfrentaban serias dificultades para cumplir eficazmente sus tareas de gobierno, principalmente por su falta de autonomía política, la escasez de fondos de sus arcas y la indefinición del marco legal que regulaba sus funciones. Los gobiernos surgidos de la Revolución, apoyados en la defensa de la libertad municipal, se enfrentaron a la necesidad de resolver estas dificultades.

Poco tiempo después, los constituyentes consagraron la figura del Municipio Libre en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de febrero de 1917, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, al señalar:

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

---

<sup>22</sup> Cfr. Miranda Pacheco, Sergio, *Historia de la desaparición del Municipio en el Distrito Federal*, México, Unidad Obrera y Socialista, 1998, pp. 183-220.

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser...<sup>23</sup>

En la doctrina mexicana ha sido criticada esta fracción; el maestro Tena Ramírez señaló que el Municipio Libre ingresó a la Constitución con los defectos sustanciales; específicamente las fuentes impositivas que le corresponden y las formas de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales.

La redacción final del Artículo descrito no logró plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates, en virtud de que la Hacienda de los Municipios quedó sujeta en última instancia a la voluntad de las Legislaturas para resolver los conflictos que se presentasen entre los Municipios y los Gobiernos de los Estados y aún el Federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por naturaleza propia deben prestar los Ayuntamientos.

En el precepto se indicó que el Estado tomaría como base de su división política y administrativa el Municipio Libre; la forma de Gobierno municipal, sería el Ayuntamiento de elección popular directa; subrayándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; así como, la autonomía económica del Municipio y la personalidad jurídica, para que el Municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en Derecho Público como en el Derecho Privado.

Así también, dentro del marco normativo también se presentan los Artículos 27, primer y tercer párrafo; 31, fracción IV; 73, fracción VI (estableció que los Ayuntamientos del distrito se eligieran mediante elección popular directa) y el 115, fracción IV, todos de la Constitución Federal mexicana.

Si bien, el Municipio surge por la necesidad de descentralizar la Administración Pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una forma eficaz en beneficio de los habitantes. En mayo de 1928 la Cámara de Diputados aprobó la supre-

---

<sup>23</sup> El Artículo 115 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en 1917, p. 158.

sión de los Municipios y dejó en manos del Ejecutivo Federal el Gobierno del Distrito Federal<sup>24</sup>.

El Municipio fue creado para manejar los intereses colectivos de la población, por lo que ésta debe participar en la administración, ya que el Municipio no es una especie de poder soberano dentro de un Estado, sino que es una institución descentralizada de los servicios públicos, a la que se le ha dado autonomía en el área administrativa.

No obstante, es posible decir que el Municipio llega a ser la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación; integran la organización tripartita del Estado mexicano: Federación, Estados y Municipios.

Todavía, el Municipio tiene como objeto primordial la recaudación de las fuentes tributarias y no tributarias que sean de su competencia; entre otras, las funciones que desarrolla para su recaudación, se encuentran: el contar con un Registro de Contribuyentes, fiscalizar la actuación de los mismos, controlar el cumplimiento tributario y aplicar el procedimiento de ejecución para el cobro coactivo de las contribuciones.

Los Municipios (con un número aproximado de 2,464), para gobernarse en lo interno, han establecido su propia división territorial, por lo regular en las leyes orgánicas municipales; sin embargo, los elementos cuya presencia es necesaria en la institución municipal se describen de la siguiente manera:

### 1. *Territorio*

En las corporaciones comunales el territorio es un elemento físico-material, entendiéndose como la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio; sin territorio no puede haber Municipio.

Dos funciones que posee el territorio municipal, a semejanza del territorio del Estado, son: a) La positiva, consiste en que dentro de su circunscripción el Municipio puede realizar todas sus funciones, atender las necesidades locales, aplicar sus ordenanzas y acuerdos; b) La negativa, radica en que solo el Municipio puede detentar y ejercer atribuciones en el interior de la jurisdicción territorial que pertenece a una entidad comunal determinada.

---

<sup>24</sup> El 18 de abril 1928, el Presidente Álvaro Obregón envió a la Cámara de Diputados, a través de sus diputados leales, la iniciativa de reforma constitucional para la supresión de los Ayuntamientos del Distrito Federal, en la que sostuvo los argumentos mencionados en su campaña y señaló que desde 1824 las funciones de los Ayuntamientos habían sido absorbidas por los poderes federales; que si bien, según la ley vigente en ese momento, de fecha 13 de abril de 1917, sobre organización del Distrito Federal, el Ayuntamiento era autónomo en teoría, en la práctica dependía el Ejecutivo Federal o del Gobierno del Distrito. Véase el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, p. 7.

Hay que agregar, que el término cabecera municipal se emplea de manera normal para designar el lugar donde reside el Ayuntamiento, usualmente el núcleo urbano más poblado del Municipio; es igualmente popular el término manzana, el cual se conceptualiza como la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública y en el que reside un jefe de manzana.

## 2. *La población*

Este elemento se unifica alrededor del concepto de lo vecinal; tiene el carácter de vecino, en sentido gramatical, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación en mayor o menor medida identificable<sup>25</sup>.

Para ser vecino, las leyes orgánicas exigen el que una persona establezca su domicilio en el Municipio por un determinado tiempo; la mayor parte de las leyes orgánicas demanda el término de seis meses.

Asimismo, los asentamientos humanos ubicados en la demarcación municipal; con base esencialmente en la población, en su carácter urbano o rural, así como en la calidad de los servicios públicos; se establecen por las leyes orgánicas en orden descendente de importancia, es decir, ciudades, villas, pueblos, rancherías y caseríos. La legislación municipal del país, por regla general, exige un número mínimo de pobladores para crear un Municipio.

## 3. *El gobierno, la capacidad económica y el fin*

El Gobierno municipal para resolver todas aquellas cuestiones que le son propias, debe gozar de cierta autonomía, misma que el Estado debe reconocerle y asegurarle.

Según lo establecido en el Artículo 115, fracción I constitucional, la autoridad gubernamental en el Municipio encarna esencialmente el Ayuntamiento, que es la única forma de gobierno prevista en la norma constitucional.

En cuanto a la capacidad económica, consiste básicamente en que el Municipio posea un patrimonio y una Hacienda Pública propios.

Entre la Hacienda y el patrimonio municipales existe una relación de todo a parte; en el concepto de hacienda se comprenden los ingresos, los egresos, la deuda pública y se incluye el patrimonio municipal; el cual se refiere al conjunto de bienes, derechos e inversiones que son propiedad del Municipio.

En el fin se encuentra la justificación de la naturaleza pública y el elevado interés comunitario que dicha institución persigue; las actividades del Municipio tienen como fi-

---

<sup>25</sup> Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª. ed., México, Porrúa, 2009, p. 166.

alidad esencial procurar el bienestar general de los ciudadanos ubicados en su demarcación, mismas que se encauzan a través del órgano denominado Ayuntamiento, que para satisfacer dicho bienestar tiene a su cargo la prestación de diferentes servicios públicos, es decir, el fin consiste en el bien común de todos los habitantes de la municipalidad.

#### 4. *Los principios del Municipio*

Por lo que corresponde a los principios generales del Municipio, se establece lo siguiente:

##### *A. La autonomía*

El término autonomía, deriva de *autos*, que significa por sí mismo, y *nomos*, ley; por lo que, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado; cuando se utiliza este concepto en el Derecho Público, sirve para designar la potestad que dentro del Estado pueden gozar Municipios, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante órganos de gobierno propios.

La autonomía de las entidades federativas se encuentra establecida en la Constitución Federal mexicana, en virtud de que todas ellas hicieron posible el pacto federal; la autonomía se traduce en la posibilidad que tienen dichas entidades de expedir su Constitución local y participar en la voluntad federal.

A los Municipios del país se les considera autónomos porque encarnan un ámbito de gobierno propio, así como porque en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país; aun cuando en la Constitución Federal mexicana vigente no se menciona el término autonomía de forma expresa, de su regulación constitucional, y específicamente del Artículo 115, pueden deducirse las principales implicaciones de dicho principio en el régimen político del país.

Este principio se presenta en varios aspectos:

- Autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada Ayuntamiento;
- Autonomía jurídica, porque el Ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, expide reglamentos y realiza otros actos jurídicos;
- Autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos; y
- Autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público.

### B. *La democracia municipal*

Se propone la participación inmediata y constante de los gobernados en la gestión del ente comunal. En un principio el instrumento fundamental para ejercer la democracia municipal fueron las elecciones; ese instrumento sigue conservando todo su valor, pero la moderna teoría democrática sostiene también que no basta el solo hecho de que la ciudadanía elija a sus representantes, sino que es necesario que se involucre en las actividades mismas de gobierno y efectúe sobre ellas una supervisión cercana.

### C. *Eficiencia*

Consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección, lo que presupone que debe haber en los distintos titulares de ellos buena capacidad administrativa, técnica y política.

Si bien, eficacia y eficiencia, no significan lo mismo, la primera se refiere al logro efectivo de los programas de gobierno, y la última al hacer las cosas bien, aspecto cualitativo en términos de servicios, producción y gastos en bienestar social<sup>26</sup>.

## **IV. IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES**

En la doctrina del Derecho Fiscal mexicano no existe, quizá debido a su metodología y complejidad, un análisis histórico y sistemático del impuesto sobre adquisición de inmuebles, contribución local vigente en la Ciudad de México, cuya relevancia es incuestionable, tanto para el particular que acude ante el notario público a realizar la operación patrimonial como para las finanzas públicas en general.

Se percibe como el impuesto que pagarán todos los que compren un terreno, una casa o un departamento, y estará dentro de los gastos de la adquisición, aunque en ocasiones solo incrementa la compra<sup>27</sup>. El objeto de este impuesto es gravar la adquisición de bienes inmuebles; y el valor que es la base del impuesto, por ejemplo, lo señalado en el Artículo 127 del Código Fiscal del Distrito Federal<sup>28</sup>.

Este impuesto estatal será determinado por cada entidad federativa la cual establecerá la tasa en sus leyes fiscales de cada año; en términos generales la tasa que se paga por este concepto puede ser desde el 1% hasta más de 4.5%. A su vez, en algunos Estados puede tener una tasa fija<sup>29</sup>, sin importar cuál sea el valor del inmueble,

<sup>26</sup> Véase el *Diccionario de la lengua española*, 22<sup>a</sup>.ed., Madrid, Real Academia Española, 2014.

<sup>27</sup> El Artículo 112 del Código Fiscal del Distrito Federal, vigente en 2019.

<sup>28</sup> El Artículo 127 del Código Fiscal del Distrito Federal, vigente en 2019.

<sup>29</sup> La cuota se entiende como la cantidad en dinero que se percibe por unidad tributaria, de tal forma que se fija en cantidades absolutas. En caso de que la cantidad de dinero percibida sea como porcentaje por unidad entonces se está hablando de tasa. Y es fija, cuando se establece

mientras que en otros se trata de una tasa progresiva<sup>30</sup> que depende directamente del valor del inmueble.

Se mencionan algunos de estos elementos en las Constituciones locales, pero se regulan con mayor detalle en las leyes orgánicas municipales; precisamente, en algunas de estas leyes se prescriben los requisitos que las Legislaturas locales deben observar para crear los Municipios, como un cierto número de habitantes, elementos de gobierno y administración, recursos económicos, infraestructura y servicios.

Cabe decir que hay Estados como los de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas; a los que se les aplica la tasa del 2% del impuesto sobre adquisición de inmuebles; mientras que para Chiapas y Veracruz es del 1%.

En las demás entidades locales varía; para la Ciudad de México de 3.163% a 4.565% progresiva; el Estado de México de 1.239% a 2.184% progresiva; Guanajuato con el 0.5%; Jalisco de 2.5% a 3%; Puebla del 1.8%; y Yucatán con el 0.02%.

Este impuesto sobre adquisición de inmuebles y los otros gravámenes locales surgen del Artículo 115 de la Constitución Federal, en el cual los Municipios percibirán las contribuciones incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; así como, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Este impuesto es también conocido como traslado de dominio (su denominación varía según el Estado en el que se aplique); es aquel gravamen que paga el notario directamente a la entidad a la que pertenece el inmueble. Se trata de un impuesto local, y, en consecuencia, no debe pagarse ante el Servicio de Administración Tributaria sino ante la Secretaría de Finanzas.

Asimismo, el pago de este impuesto es responsabilidad del comprador, mismo que se realiza ante el notario público con el trámite de escrituración de la propiedad que

---

la cantidad exacta que se debe pagar por unidad tributaria. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 17<sup>a</sup>. ed., Themis, México, 2003, p. 133.

<sup>30</sup> La tasa progresiva es el tipo de tasa más justo y equitativo, pues al tomar en cuenta la disparidad de recursos entre los contribuyentes, mantienen vigente el viejo principio tributario que aconseja que los ciudadanos deben contribuir a las cargas públicas en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades económicas. La cual puede ser de dos tipos: directa e indirecta. En la primera la cuota es proporcional y sólo crece la porción gravable del objeto impuesto. En el segundo caso la proporción de la cuota aumenta a medida que aumenta el valor de la base. Esta a su vez puede ser de tres tipos: a) progresividad por clases, b) progresividad por grados y, c) progresividad por coeficientes. *Idem*.

está adquiriendo; es decir, quien recibe el pago es el notario público que esté llevando a cabo la escrituración del inmueble.

Al ser un impuesto local, las exenciones o excepciones para el pago del mismo, dependen del Estado en que se esté adquiriendo el bien inmueble<sup>31</sup>.

Aquí se puede considerar al impuesto predial y el de adquisición de inmuebles, principalmente, los cuales deberán de reunir los elementos suficientes para brindar certeza jurídica a los contribuyentes, tales como: sujeto, objeto, base, tasa, tarifa o cuota, periodo de pago, lugar y forma de pago, y exenciones.

De esta manera, el Artículo 115, fracción I del Código Fiscal de la Ciudad de México, señala que la adquisición de inmuebles, es todo acto por el que se trasmita la propiedad, incluye la donación, la que ocurra por causa de muerte y la aportación a toda clase de asociaciones o sociedades, incluyendo la permuta.

Los sujetos del impuesto son las personas físicas y las morales que adquieran inmuebles<sup>32</sup>.

No obstante, el Artículo 109 la Ley del Impuesto sobre la Renta contempla varias causas por las que este impuesto no se pagará, entre sus fracciones, están las referidas a los bienes inmuebles que cambian de propietario.

Así las cosas, la persona que se adjudique la propiedad de un inmueble por alguna herencia que se haya dejado, tampoco pagará ese impuesto, cuando el inmueble se lo regalen en vida de los propietarios, siempre y cuando se realice entre padres e hijos, hijos a padres o entre esposos casados por el régimen de separación de bienes.

La persona física o moral que desee vender un inmueble o propiedad en México, si tiene al corriente su impuesto predial y agua; y cuenta con sus escrituras, está en posibilidad de vender de manera expedita. Ahora bien, lo único que debe pagar el vendedor que tiene sus papeles en orden, es el impuesto sobre la renta por enajenación, derivado de la ganancia entre el precio en que compró y el precio en que vende, por lo que es recomendable que acuda con el notario público para que le indique a cuánto ascendería ese impuesto; este beneficio solo se puede obtener una vez cada tres años y solo sobre casas o departamentos habitacionales, y considerando una regla de tres a uno, es decir que si la casa mide 100 metros de construcción, podré exentar 300 metros de terreno, si el terreno mide más, por ejemplo 400 metros, aún con los recibos o estados de cuenta completos, deberá pagar el impuesto por los 100 metros excedentes.

---

<sup>31</sup> Véase el Artículo 114 del Código Fiscal del Distrito Federal, vigente en 2019.

<sup>32</sup> Véase el Artículo 126 del Código Fiscal de Distrito Federal, vigente en 2019.

## V. EL IMPUESTO PREDIAL

### 1. *Antecedentes*

Una vez concluida la Revolución Mexicana, durante el gobierno de Álvaro Obregón, se reabrió el tema del impuesto a la propiedad. Así, en 1922, el Presidente decretó la creación de un impuesto federal (del uno al millar), de la propiedad cuyo principal objetivo, se justificaba, no era recaudatorio sino que, buscaba la creación de un catastro federal, lo cual, en el contexto de la puesta en práctica del Artículo 27 de la Constitución Federal adquiere sentido.

Sin embargo, el impuesto del uno al millar fracasa y no es puesto en práctica; los Gobiernos estatales vieron en el Decreto de 1922 la añeja amenaza de perder la potestad sobre el impuesto a la propiedad, y una oposición de propietarios, fuerte y bien organizada, contribuyeron a que el uno al millar fuera desechado.

Desde entonces, fue el Gobierno Estatal quien se hizo cargo del impuesto predial; tuvieron que pasar 60 años para que la potestad sobre el predial se transfiriera a los Gobiernos municipales. Así, el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reforma en diciembre de 1982, con el fin de impulsar la autonomía económica del Municipio, mejorar la relación fiscal entre las entidades y sus Municipios; dicha reforma buscaba avanzar el proceso de descentralización fiscal y apoyar el federalismo. Por lo que, a partir de 1983 la Constitución Federal Mexicana otorgó a los Municipios la responsabilidad de recaudar el impuesto predial.

Aunque, en lo referente a la autonomía financiera, la reforma de 1982 no logra su cometido, se otorga al Municipio la potestad del impuesto predial y en general todas las contribuciones que se desprenden de la propiedad inmobiliaria; éste no contaba con una infraestructura técnica y administrativa que le permitiera administrar el impuesto en su totalidad. De ahí que, en la mayoría de los casos se llevaran a cabo convenios, a través de los cuales los Estados seguían administrando dicho impuesto a cambio de, normalmente, el 30% de los ingresos recaudados.

De este modo, el Artículo 115 constitucional se reforma nuevamente en 1999. Esta reforma surgió de nueve iniciativas de diputados federales, que entre 1997 y 1999, estuvieron discutiendo el tema en el Congreso Federal. Con ella, se buscó dar más capacidad a los Municipios para que pudieran tomar el control del impuesto predial, recaudar más y, con ello, otorgar mayor autonomía financiera.

### 2. *Concepto*

En México, el impuesto predial se sustenta en la idea de que todos aquellos que son propietarios de un bien inmueble, deben aportar una cuota anual al Estado en forma de

tributo; es uno de los gravámenes más importantes y representativos en los Municipios; se le otorga el carácter de un gravamen local por su fácil administración y además es considerado como una fuente importante para la captación de recursos que financien el desarrollo urbano.

El impuesto predial se delimita como aquella contribución de carácter local que tiene injerencia sobre el derecho de propiedad, posesión y/o la tenencia de un bien inmueble, que grava tanto el terreno como lo que en él se edifique, a cargo de personas físicas o morales titulares de dichos derechos, independientemente del uso que éste tenga. Es decir, es el impuesto gravamen a la propiedad raíz y a todo tipo de construcción permanente que se encuentre sobre un predio<sup>33</sup>.

De tal forma que, el impuesto predial puede entenderse como la contribución que todos los propietarios de inmuebles realizan al Municipio en el que se encuentra el inmueble, con el objeto de aportar los recursos para la prestación de los servicios públicos del Municipio; y su pago es obligatorio; por lo que, no se podrá enajenar el inmueble que tenga saldos pendientes de pago.

Se ha dicho que los hechos gravables, son todos aquellos actos jurídicos por los cuales se da nacimiento a la obligación de cumplir con el pago del impuesto, en este caso del impuesto predial, en el que se encuentran obligados al pago de éste, todas aquellas personas físicas y morales propietarias o poseedoras de inmuebles.

El hecho generador de la contribución recae sobre la propiedad y posesión de dichos inmuebles, incluyendo las construcciones adheridas al suelo o terreno, ya sean de propiedad privada, ejidal y comunal.

Mientras que el hecho imponible se refleja como aquella conducta señalada por la ley, cuya ejecución genera la obligación de pagar un tributo (conjunto de circunstancias genéricas y abstractas contenidas en la ley).

La obligación fiscal se genera a partir de que el sujeto pasivo se acredita como propietario o poseedor de un inmueble, dentro del territorio mexicano, cuando no se conozca el propietario o el derecho de propiedad sea controvertible, por lo que es a partir de ese momento cuando nace la obligación de pagar el impuesto predial a favor de la localidad donde se asiente el inmueble.

Lo que quiere decir, que el impuesto predial es la prestación en dinero o en especie que deben pagar las personas físicas y morales a los fiscos municipales, por la propie-

<sup>33</sup> Montoya Retta, Rodolfo, *Impuestos locales. Impuesto predial*, México, UANL-Centro de Investigaciones Económicas, s/a., parte II, p. 30.

dad o posesión de los predios<sup>34</sup> urbanos y rústicos ubicados dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, de conformidad con la legislación fiscal que lo contiene<sup>35</sup>.

Esto es, un impuesto local eficaz debido a que la naturaleza misma de los bienes inmuebles hace que sea relativamente sencillo para los Gobiernos locales identificar a los contribuyentes y recaudar los impuestos; es menos atractivo para el Gobierno Federal porque sus ingresos suelen ser muy inferiores a los que se percibe por el impuesto sobre la renta, o bien, por impuesto al valor agregado.

El impuesto predial se impone mediante unas tablas preestablecidas con los rangos de valores; lo que quiere decir que existen montos ya definidos para ser adjudicados con arreglo al rango de valor catastral donde sea ubicada la propiedad luego de haber hecho el cálculo.

El rango se establece tomando en consideración el límite inferior y el límite superior de los precios inmobiliarios estratificados por zonas; lo que significa, que si en una zona determinada el rango estipulado oscila entre 1 y 100 pesos, y la propiedad valiera 50 pesos y la del vecino 40, ambas están dentro de los valores mínimos y máximos del rango, por lo que les corresponde el pago de una misma cuota establecida para dicho segmento del valor catastral; el cual se describe en el punto VI.

El valor del inmueble que se considerará para los efectos de la determinación del impuesto predial será el registrado en el padrón fiscal con el cual la autoridad emite la propuesta de declaración de valor catastral y pago del impuesto predial o boleta, en la cual se incluirá el subsidio correspondiente, por lo que podrá realizar el pago sin necesidad de presentar requisitos adicionales.

El impuesto predial se calcula tomando como base el valor catastral del inmueble, el cual se determina calculando los valores unitarios del suelo (valor del suelo de la región en la cual está ubicada la propiedad) y la construcción (valor de la construcción) y multiplicando éstos por la superficie de la edificación (rango).

Particularmente, en el año 2017 en el país hubo quejas de la población por el incremento en el pago del impuesto predial y lo más común es escuchar a personas decir que se debe a que el gobierno no tiene dinero debido a que México ya no vende petróleo al mismo precio de antes; la realidad es que técnicamente hablando, este impuesto se calcula tomando como base el valor catastral del inmueble y, a su vez, éste se determina al calcular los rangos de valores (tablas) que marcan el monto del impuesto predial de acuerdo con el rango de valor catastral en que se encuentra una vivienda.

---

<sup>34</sup> El predio es la porción de terreno, con o sin construcción, limitada por un perímetro, que constituya una sola propiedad, copropiedad, posesión o usufructo. *Cfr.* Artículo 170 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, vigente en 2019.

<sup>35</sup> Vega Vargas, Fernando Ramiro, *Impuesto predial. Análisis de su ilegalidad*, México, Tax Editores, 2005, p. 58.

### 3. Características

Por lo que corresponde a las características principales del impuesto predial, éstas se describen de la siguiente manera:

- Es un impuesto privativo del Municipio de acuerdo con el Artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal mexicana, por lo que las Legislaturas locales están autorizadas para regular todos los elementos de esa contribución a favor del Municipio;
- Es un impuesto directo, ya que no se presenta la repercusión propia de los impuestos indirectos y no se traslada el monto del gravamen a terceras personas;
- Es un impuesto al capital o a la riqueza, formado por el valor de los inmuebles, que constituyen el hecho generador de la propiedad o posesión de los mismos;
- Es real y objetivo, porque al legislador no le interesan las condiciones económicas del sujeto pasivo, sino el objeto del gravamen y la obligación fiscal se garantiza con el inmueble respectivo, en caso de iniciarse su cobro forzoso;
- El pago del tributo es obligatorio, sus accesorios legales, de igual manera, forman parte de su naturaleza jurídica; y
- Tiene fines fiscales y extrafiscales, ya que se busca reunir fondos para costear el gasto público municipal; y trata de regularizar la tenencia de la tierra; así como, darle seguridad jurídica a los propietarios o poseedores de los inmuebles<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Tesis 1a./J. 107/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, septiembre de 2011, p. 506, en el que se ha establecido:

FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES. En la teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido una constante en cuanto a la noción de que las contribuciones siempre tienen un fin fiscal –la recaudación– y que adicionalmente pueden tener otros de índole extrafiscal –que deben cumplir con los principios constitucionales aplicables, debiendo fundamentarse, entre otras, en las prescripciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–. Sin embargo, esta Primera Sala estima necesario efectuar una precisión conceptual, a efecto de acotar los ámbitos en que puede contemplarse la vinculación de ambos tipos de fines, para lo cual es necesario distinguir los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos, sin que estas herramientas se confundan con el producto de dicha actividad recaudatoria y financiera, esto es, los recursos en sí. Lo anterior en atención a que mientras los medios tributarios utilizados por el Estado para obtener recursos –las contribuciones– deben tener un fin necesariamente fiscal –al cual, conforme a criterios jurisprudenciales, pueden adicionarse otros fines de índole extrafiscal–, los montos que generen las contribuciones y todos los demás ingresos del Estado apuntarán siempre hacia objetivos extrafiscales. Así, puede afirmarse que en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos –a los tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales–, mientras que los ingresos que emanen de éstos –y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros

Por lo que, el impuesto predial es dentro de los ingresos propios, la principal fuente de ingresos en algunos Estados; sin embargo, condiciones de diversa índole han ocasionado que el rendimiento recaudatorio de dicho impuesto sea realmente bajo, a pesar de su gran potencial fiscal; lo que redundo en una Hacienda local pobre, poco distributiva y reduce considerablemente la capacidad de los Gobiernos municipales de asumir con eficacia las múltiples responsabilidades de gasto público que han ido asumiendo en los últimos años.

La recaudación del impuesto predial en México ha representado, en promedio, el 0.2 % del Producto Interno Bruto (PIB) durante las últimas tres décadas; además, la Administración Tributaria competente en la materia, ha contribuido de manera importante a los escasos resultados recaudatorios, siendo algunos de sus principales motivos, la ausencia de mecanismos efectivos de control y seguimiento de obligaciones fiscales y el no llevar, hasta el final, el ejercicio de sus facultades recaudatorias y de cobranza que las leyes fiscales le confieren.

Se ha dicho que, el impuesto predial es el gravamen municipal más fácil de recaudar, ya que no es posible ocultar una propiedad y en él se implementa una política eficiente de recaudación y así dejar de depender de una buena manera de los ingresos de la Federación.

Pero, en qué radica el rezago en el cobro del impuesto predial; posiblemente, el factor que lo explica, sea la recaudación que tienen las zonas rurales debido al bajo valor de los predios rústicos, así como a la mayor incapacidad administrativa de las autoridades municipales en el medio rural para recaudar y a la historia de exención al ejido.

El haber pasado a los Municipios la facultad del cobro del impuesto predial en 1982; quizá no fue un beneficio para la recaudación del predial, pues el monto recaudado era mayor cuando lo cobraban los Estados que cuando lo comenzaron a cobrar los Municipios.

#### 4. *Elementos esenciales*

El impuesto en estudio se compone de los siguientes elementos.

a) Sujeto. A su vez se clasifica en:

- Activo. Es aquel a quien la ley faculta para administrar y percibir los tributos, en su beneficio o en beneficio de otros entes, en este caso es el Tesorero Municipal.

---

o no tributarios—, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal. Ello, tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales.

El fisco municipal asume legalmente el lugar de acreedor de la prestación, y por ello debe controlar, exigir y administrar su importe.

- Pasivo. Es la persona física o moral a quien se le cobra el impuesto predial.

Quedan exentos del pago de este impuesto únicamente los bienes inmuebles del dominio público de la Federación, del Estado o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto. En cada una de las leyes locales se determinan aquellos inmuebles que no están sujetos al pago del impuesto predial.

Todavía, vender un inmueble genera obligaciones fiscales, entre las cuales está el pago del impuesto sobre la renta bajo el concepto de enajenación de bienes; por lo que, si se vende una casa habitación, se cobra dicho impuesto hasta en un 35% del ingreso obtenido; o bien, se aplica la exención que permite el artículo 93, fracción XIX de la Ley del Impuesto sobre la Renta; al prever que los ingresos obtenidos por las personas físicas, con motivo de la venta de su casa habitación estarán exentos del pago de esa contribución cuando se cumplan con los requisitos que establece dicho precepto al señalar:

- Su importe no exceda 700 mil unidades de inversión (3 millones 800 mil pesos aproximadamente);
- La operación se formalice ante notario público;
- Que en los últimos tres años inmediatos anteriores a la fecha de esa venta, el contribuyente no haya vendido otra casa habitación también exenta.

Para el caso de que no se pueda exentar del pago (por haberlo hecho anteriormente; por no estar dentro del monto estipulado o no ser casa habitación), para calcular el impuesto correspondiente, se puede basar en diversos conceptos deducibles, tales como:

- El costo de adquisición (el costo del inmueble); se puede acreditar con la escritura correspondiente, y a partir de entonces con un complemento de la factura del notario con dicha información, por ello es fundamental ese documento, de lo contrario no se puede deducir;
- Gastos notariales, los cuales se acreditan con la factura electrónica que expida el Notario;
- Comisiones, la cantidad que se paga a la inmobiliaria que vende la casa también es deducible; sin olvidar pedir la factura, en caso contrario, no se podrá deducir este concepto.

Ahora bien, con la exención no se paga el impuesto y con la deducción se pueden incluir gastos que se restan al ingreso para disminuir la ganancia y en consecuencia pagar un impuesto menor.

En las entidades federativas se exenta del pago del impuesto predial, de acuerdo a lo establecido en las diversas disposiciones que señalan:

- El Artículo 22 de la Ley de Hacienda del Municipio de Asientos, Aguascalientes;
- El Artículo 75 Bis A de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California; Ahora bien, la particularidad del impuesto predial en el Estado de Baja California Sur, es que tanto la cobranza, recaudación, administración y fiscalización de dicho impuesto será responsabilidad de la municipalidad en el que se encuentre ubicado el predio.

De forma particular, el Artículo 35 de la Ley de Hacienda para el Municipio de la Paz.

- El Artículo 32 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche;
- El Artículo 26 y 133 del Código Fiscal de la Ciudad de México;
- El Artículo 37 del Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza;

Por lo que corresponde al Estado de Coahuila, tanto la cobranza, recaudación, administración y fiscalización del impuesto predial será responsabilidad de la municipalidad en el que se encuentre ubicado el predio.

- De forma particular, el Artículo 19 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Colima;
- Artículo 13 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Chiapas;
- Artículo 150 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua;
- Artículo 20 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango;
- Artículo 161 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato;
- Artículo 11 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Guerrero;
- Artículo 12 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Hidalgo;
- Artículo 5o. de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México;

- Artículo 104 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco;
- Por lo que corresponde al Estado de Morelos, tanto la cobranza, recaudación, administración y fiscalización del impuesto predial será responsabilidad de la municipalidad en el que se encuentre ubicado el predio; conforme a lo establecido por la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos y la Ley de Ingresos de cada municipalidad.

De forma particular, el Artículo 1.2.1.2 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

- Artículo 34 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo;
- Artículo 16 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit;
- Artículo 221 Bis 9, fracción I de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León;
- Artículo 5o., fracción VI de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca;
- Artículo 13 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Soberano de Puebla;
- Artículo 22 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro de Arteaga;
- Artículo 16 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo;
- Artículo 18 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de San Luis Potosí;
- Artículo 38 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa;
- Artículo 24 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Sonora;
- Artículo 8o. de la Ley de Hacienda del Estado de Tabasco;
- Por lo que corresponde al Estado de Tamaulipas, la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, en el Artículo 4o. establece:

La Ley de Ingresos de cada Municipio deberá sujetarse a las disposiciones fiscales estatales, a la presente ley y a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones en las que se haga referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los Municipios deberán suspender el cobro de cualquier contribución contenida en sus Leyes de Ingresos cuando sean contrarias a las disposiciones que rigen el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mientras subsista la adhesión del Estado a dicho sistema.

Ahora bien, cada Ley de Ingresos del Municipio respectivo, establecerá los impuestos al patrimonio, y éste incluirá el impuesto sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica; los cuales se causarán, liquidarán y recaudarán, en los términos del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas y de conformidad con las disposiciones de las demás leyes, reglamentos, acuerdos y circulares aplicables. De forma particular, el Artículo 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apodaca, Tamaulipas.

- Artículo 200 de Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios;
- El Artículo 119 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, del Estado de Veracruz, Ignacio de la Llave;
- Artículo 12 de la Ley del Impuesto Predial del Estado de Yucatán;
- Artículo 13 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas.

De lo que se observa, que están exentos de este impuesto los predios propiedad de la Federación, el Estado y los Municipios, así como los organismos descentralizados de éstos, siempre que los bienes inmuebles sean de dominio público y estén destinados a la prestación de servicios públicos.

b) Objeto. Se entiende como la propiedad o posesión de predios urbanos, rurales y las construcciones permanentes que en ellos existen.

c) Base. El impuesto predial constituye una forma de imposición directa que grava la propiedad inmobiliaria, que comprende tanto el suelo como las contribuciones adheridas a él.

La base y el monto a pagar por concepto de este tributo generalmente se determina por las propias autoridades hacendarias; esto les permite conocer anticipadamente cierta cantidad de recursos a percibir; sin embargo, existen casos, como el de la Ciudad de México, en donde la determinación tanto de la base fiscal como del monto a pagar recae en el propio contribuyente.

La base gravable de este impuesto es la cantidad sobre la cual se calcula el impuesto predial basado en el valor catastral, en la que el avalúo del predio, constituye la base gravable sobre la cual se calculará el impuesto a pagar para cada periodo de pago.

El valor catastral lo integra el valor del suelo y, en su caso, el valor de la construcción, se determina para cada uno de los bienes inmuebles a partir de los datos que tenga el catastro inmobiliario<sup>37</sup>, en aplicación de la correspondiente manifestación de valor,

<sup>37</sup> Se entiende por catastro inmobiliario el inventario público, sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales de un país. El término catastro es empleado para designar una serie de registros que

documento administrativo que recoge los criterios de valoración para determinar el valor catastral; como más adelante se describe.

d) Tasa o Tarifa. Es el porcentaje que se aplica a la base para obtener el monto del impuesto predial, la cual se publica anualmente; es decir, es el monto que se aplica a la base gravable y en virtud de lo cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente, por concepto de impuesto predial.

e) Época de pago. De acuerdo con cada entidad federativa, los Gobiernos locales señalan en sus respectivos ordenamientos legales las fechas de pago del impuesto predial.

En el país, el impuesto predial se paga y se calcula de manera anual, durante los primeros dos o tres meses del año. También existe la posibilidad de pagarlo de manera bimestral, a excepción de los contribuyentes que aportan la cuota mínima, es decir, los jubilados, pensionados o mayores de sesenta años.

Por lo general, existe un descuento para quienes realizan su pago durante enero, febrero o marzo del transcurso del año; el porcentaje que se descuenta varía de acuerdo con la entidad federativa y cambia cada año; las reducciones con frecuencia vienen a ser entre el 5 al 8% del total a pagar.

##### 5. *Subsidio al impuesto*

Este impuesto municipal es pagado por el propietario del inmueble, el cual deberá ser cumplido durante el transcurso de los primeros meses de cada año, originándose un descuento para incentivar su cumplimiento del 10, 8 o 6% para que quienes lo paguen durante el periodo otorgado, tengan la posibilidad del descuento. También existe la posibilidad de pagarlo de manera bimestral, con excepción de los contribuyentes que aportan la cuota mínima, es decir, los jubilados, pensionados o mayores de sesenta años.

Generalmente, hay un descuento si se paga durante los tres primeros meses del año, y hay disminuciones entre el 5 y 15%, esto depende de cada Estado y no es su obligatorio, es decir, puede ser que un año haya descuentos y al siguiente no, se hace como una medida que busca motivar a los contribuyentes a pagar su impuesto predial, para que así los Estados tengan mayor recaudación, lo que les ayuda a pedir a la Hacienda mayor presupuesto para el siguiente año, ya que un factor que ayuda a que las entidades reciban más presupuesto es su nivel de recaudación.

Se otorgan subsidios fiscales para el pago del impuesto predial, con la finalidad de apoyar a los contribuyentes con su pago y así no dañar de manera excesiva su capacidad económica.

---

muestran la extensión, el valor y la propiedad (u otro fundamento del uso o de la ocupación) de la tierra. Véase Olmedo, Raúl, "Voz: Ley de catastro del Estado y Municipios", *Diccionario práctico de la Administración Pública municipal*, 2ª. ed., México, Comuna, 1998.

El apoyo económico que dará el gobierno a quienes adquieran un inmueble y el cálculo del gravamen que se haga ahora a valor comercial y no catastral, permitirá a las autoridades conocer el número de predios a los que apoya y la cantidad de dinero que invierte en este tipo de subsidios, para que, en un futuro, cuando se actualice el catastro, se replanteen los sectores de población y las áreas que realmente lo necesitan.

De esta forma, se incluyó un Artículo Transitorio en la Ley de Ingresos que obliga al Gobierno de la Ciudad de México a mantener el subsidio, a menos que se establezca lo contrario<sup>38</sup>.

Solamente se puede retirar el subsidio en una decisión colegiada entre el Legislativo y el Ejecutivo; se destaca la novedad que representa esta figura ya que la decisión de dar o retirar los apoyos por parte del Gobierno, es una facultad del Titular del Ejecutivo.

De acuerdo a lo anterior, los subsidios que se otorgan para el pago del impuesto predial para el ejercicio fiscal de este año, que resulte a cargo de los propietarios o poseedores de los inmuebles de uso habitacional o mixto, cuyo valor catastral se encuentre comprendido en los rangos 25, 35 y 50% de la tarifa prevista en la fracción I del Artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México.

Para los contribuyentes que se ubiquen en el supuesto previsto en el párrafo cuarto del Artículo 127 del Código Fiscal de la Ciudad de México, tendrán derecho a un subsidio equivalente a la diferencia que exista entre el impuesto determinado conforme a valor de mercado que resulte del avalúo a que se refiere la fracción III del Artículo 116 del mismo ordenamiento jurídico, presentado por el contribuyente y aquél que corresponda conforme al valor catastral señalado en los párrafos segundo y quinto del Artículo 127.

En el caso de inmuebles de uso mixto, la aplicación de los subsidios previstos en el inciso a) se estará a lo siguiente:

- Se aplicará a la parte proporcional del impuesto determinado que corresponda al valor de suelo y construcción del uso habitacional objeto de dicho subsidio; y
- Para determinar el porcentaje de subsidio previsto en el inciso a) del numeral, se tomará como referencia el valor total del inmueble de que se trate.

## 6. *La Hacienda Pública*

Ahora bien, la Hacienda Pública es una de las partes fundamentales del Municipio, es tan importante que por medio de ella se alcanzará el fin básico de la Administración, que es el coadyuvar en el desarrollo social y económico de la población del país.

---

<sup>38</sup> El subsidio es el socorro, ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico; que otorga el gobierno con el objeto de promover o proteger el desarrollo de las empresas, es decir, un instrumento del gobierno en la distribución del ingreso. Véase la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, vigente en 2019.

Desde el punto de vista económico, la Hacienda Pública municipal patrimonialmente se conforma por el conjunto de bienes muebles e inmuebles de su propiedad<sup>39</sup>, así como, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas estatales establezcan a su favor; administrativamente, la Hacienda comprende el manejo de los ingresos, su gasto y el manejo de su patrimonio, es decir, es el conjunto de derechos pertenecientes al Estado; los ingresos y los egresos del Gobierno, tanto federales, como estatales y locales.

De acuerdo con el Artículo 115 de la Constitución Federal mexicana, la Hacienda Pública de los Municipios se integra por las contribuciones que establecen las Legislaturas de los Estados a los que pertenecen; además, los Municipios no disponen de autoridad para establecer sus contribuciones, la propia Constitución Política Federal no los dota de una potestad tributaria, y por ello, carecen de autonomía política y financiera, razón por la cual hablar de Municipio Libre resulta irrelevante.

## **VI. EL CATASTRO**

El catastro moderno tiene inicio con el siglo XX, periodo en el cual el país vivía un movimiento social agrario; lo que propició que en 1902 se decretara la derogación de la clasificación de terrenos de la nación; se anularan las disposiciones que autorizaban la separación de inmuebles baldíos por empresas deslindadoras y se preservó el gran registro de la propiedad.

Varios hechos modificaron la estructura y organización de la propiedad de la tierra en México y es el presidente Venustiano Carranza quien consideró urgente reorganizar el catastro en toda la República, y en 1914 decretó un proyecto de Ley Agraria fijando las bases para la conformación del catastro; en esta se establece una Junta Calificadora en cada Municipio para registrar la propiedad raíz, fijar su avalúo y el monto de los capitales.

Como resultado de la Revolución Mexicana se buscó un marco legal que permitiera un régimen de propiedad justo. El 6 de enero de 1915 se emitió la Ley Agraria, normando la aplicación de procedimientos en la restitución de tierras, estableciendo de límites y dotación de tierras a comunidades agrícolas y para que éstas fueran aplicadas, el mismo Venustiano Carranza instituye la Comisión Nacional Agraria la cual fijó la extensión del ejido en 4,190 m por lado.

Al año siguiente se crea la Secretaría de Agricultura y Fomento con la finalidad de recuperar las propiedades de la nación y reglamentando el otorgamiento y posesión provisional, previa autorización del Poder Ejecutivo<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, 10ª. ed., México, Porrúa, 2012, p. 803.

<sup>40</sup> Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Dos años después, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se otorga la legitimidad necesaria para una distribución justa de la tierra, creándose el ejido en México, que con la reforma al Artículo 27 de la Constitución Federal se determina que la nación es la única propietaria de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y se reserva el derecho a transmitir su dominio a particulares y legisla sobre la tenencia de la tierra y aguas, sobre todo con núcleos de población comunal y con la pequeña propiedad<sup>41</sup>.

El marco legal reformado en 1992 (Artículo 27 y Ley Agraria respectiva) reconoce tres formas de propiedad de tierras y aguas: pública, privada y social; ésta última corresponde a los núcleos agrarios (ejidos<sup>42</sup> y comunidades agrarias<sup>43</sup>).

Ahora bien, la palabra catastro proviene del griego *katástikon* que significa registro, también se ha considerado que proviene del latín *capistratum*, como una fusión de *capitum registratum*; registro de predios gravables o registro del impuesto gravable a cada persona o a cada predio.

No obstante, en la legislación mexicana no existe un concepto unánime por lo que hace al término catastro, se ha dicho que es el censo analítico de la propiedad inmobiliaria, que tiene el propósito de ubicar, describir y registrar las características físicas de cada bien inmueble con el fin de detectar sus particularidades intrínsecas que lo definen tanto material como espacialmente<sup>44</sup>.

Asimismo, es el censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas; es un registro administrativo dependiente del Estado en el que se describen los bienes inmuebles tanto rústicos como urbanos<sup>45</sup>.

Se puede decir que el catastro de inmuebles es el inventario de la propiedad raíz en el Estado, estructurado por el conjunto de registros o padrones inherentes a las actividades relativas a la identificación, registro y valuación de los bienes inmuebles, tiene como objetivos generales la identificación física, localización, extensión, con medidas y

---

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 2019.

<sup>42</sup> Es la porción de tierras, bosques o aguas que el gobierno entregó a un núcleo de población campesina para su explotación. Las tierras ejidales son inembargables, imprescriptibles e inalienables, Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario revolucionario*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 235 y 236.

<sup>43</sup> Comunidad es el núcleo de población formado por el conjunto de tierras, bosques y aguas que fueron reconocidos o restituidos a dicha comunidad, y de los cuales ha tenido presuntamente la posesión por tiempo inmemorial, con costumbres y prácticas comunales. *Idem*.

<sup>44</sup> Dobner Eberl, Horst Karl, *Catastro: conceptos, técnicas, avances, sistemas, aplicaciones*, México, Instituto Mexicano del Comportamiento, 1981, p. 39.

<sup>45</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *La administración del catastro municipal*, México, INAFED, Guía técnica 21, p. 2.

colindancias, integrar y mantener actualizada la información de las características cuantitativas y cualitativas de los bienes inmuebles; determinar los valores catastrales para efectos impositivos e integrar la cartografía catastral del territorio del Estado en cada Municipio.

Si bien, el catastro es un sistema de información basado en el predio, que contiene un registro de derechos, obligaciones e intereses sobre la tierra; normalmente incluye una descripción geométrica de los predios, unida a otros archivos que describen la naturaleza de estos intereses, la propiedad o dominio sobre los mismos, el valor del predio y de las construcciones que existen sobre ella.

Constitucionalmente todo bien inmueble se debe inscribir en el catastro o registro de la municipalidad a la cual corresponda, debiéndose manifestar el nombre del propietario, uso o destino del bien, superficie, ubicación, valor, etc. La modificación de cualquiera de estas características deberá hacerse del conocimiento del catastro para efectos de integrar o actualizar el registro catastral, el cual constituye la base del padrón del contribuyente del impuesto predial, de acuerdo a lo que establece el Artículo 36 de la Constitución Federal mexicana<sup>46</sup>.

Esto es, se debe registrar el inmueble, para que se tenga conocimiento de la persona a la que se le va a requerir el pago del impuesto predial, y de esta obligación deviene otra de igual o mayor importancia, que es el pago en tiempo y forma de dicho impuesto.

En el caso de que el contribuyente obligado se encuentre ausente y no se le localice, el que ejerza la posesión, será deudor solidario junto con éste. Así, la obligación en el caso del impuesto predial es la inscripción de su inmueble en el catastro y el pago de dicho impuesto.

La función sustantiva del catastro, considerada como la razón de ser o el objeto de la existencia de esta institución, de acuerdo con la Ley de Catastro de cada entidad federativa, es determinar las características cualitativas y cuantitativas de los predios y construcciones ubicados dentro del Municipio, mediante la formación y conservación de los registros y bases de datos que permitan su uso múltiple, como medio para obtener los elementos técnicos, estadísticos y fiscales que lo constituyen.

Se ha dicho que, el registro y la valuación catastral se declaran de utilidad pública, para fines fiscales, socioeconómicos y urbanísticos, inherentes a la propiedad raíz y sus construcciones en el Estado; y los elementos del catastro, en los que se apoya su fin son:

- Inventario o registro público. Con el cual se tiene un control de los bienes inmuebles, tanto rurales como urbanos de la nación, al servicio tanto de las administraciones como de los ciudadanos en general;

---

<sup>46</sup> El Artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 2019.

- Información relativa a los bienes inmuebles, como los datos geográficos, para localizar e identificar los de naturaleza rústica y urbana; así como, asignarles referencia catastral, clave imprescindible para identificar y localizar los bienes y medir superficies;
- El catastro es empleado cada vez más con varios fines, el avance tecnológico permite *georeferenciar* distintos tipos de información, en diferentes niveles sobre cada bien inmueble;

La principal función del catastro, atiende al ámbito fiscal, esto es así, ya que es mediante éste como la autoridad hacendaria se allega de información correspondiente a la propiedad inmobiliaria de las personas, para definir y establecer los criterios e instrumentos de política tributaria para determinar tarifas y tasas impositivas en relación a los gravámenes ligados a la propiedad inmobiliaria, como el impuesto predial o el impuesto por adquisición de inmuebles.

Entre los usos más comunes que se le dan al catastro en México, como lo establece el mismo Artículo 7o. de la Ley de Catastro del Estado de México, al igual que otras leyes similares, se establecen los siguientes:

- Fiscales. Contiene los elementos que constituyen la base de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, como el impuesto predial, por citar el más importante;
- Jurídicos. Es un instrumento coadyuvante del Registro Público de la Propiedad, al permitir la obtención de planos que refuercen la ubicación del predio materia de registro, dando certeza jurídica y material a la operación; en la regularización y tenencia de la tierra; así como de los asentamientos humanos, al aportar todos los datos relativos a las características del inmueble;
- Administrativos. Sirven a las autoridades municipales como una herramienta para la prestación de los servicios públicos, mantenimiento o ampliación, ya que permite conocer con exactitud si un área específica cuenta o no con determinado servicio y la ubicación, cantidad y calidad de cada uno de éstos: el alcantarillado, panteones, mercados municipales, la cantidad de viviendas construidas, el tipo de pavimentación, entre otras;
- Geográficos. Se obtienen los planos del territorio municipal y estatal, y sirven para conocer los límites territoriales de ambas divisiones políticas;
- Estadísticos. Señala la información estadística del impuesto predial recaudado por localidad, habitantes que radican en el Municipio y en cada localidad, facilitando así su consulta y comparación;

- Socioeconómicos. El ordenamiento de los asentamientos humanos y la promoción de la vivienda y demás actividades económicas;
- Planeación. Al sobreponer en el catastro la información de la infraestructura y equipamiento urbano con que cuenta el Municipio, la población de las distintas colonias de la ciudad y los servicios públicos de que dispone.

### 1. *El valor catastral*

Ahora bien, para calcular el valor de la construcción, se debe clasificar el valor del inmueble por el tipo y clase que tenga, de acuerdo a la tabla de valores unitarios de las construcciones; el tipo corresponde al uso del inmueble y al número de niveles o pisos que tenga la casa o el edificio donde se encuentre el departamento; y la clase como las características propias de sus espacios, servicios, estructuras y acabados.

Es decir, este gravamen se determina para cada uno de los bienes inmuebles tomando como base el valor catastral del inmueble, el cual se establece calculando los valores unitarios del suelo y la construcción, y multiplicando éstos por la superficie de la edificación.

El valor catastral se encuentra regulado por el Artículo 115, fracción IV, antepenúltimo párrafo constitucional, que establece: "Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria".

Asimismo, en el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el numeral 115 de la Constitución Política mexicana, dispone:

Las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad<sup>47</sup>.

Con base en lo anterior, en las leyes de catastro y en sus reglamentos se disponen los criterios y procedimientos para la valuación de los bienes inmuebles, tanto del suelo como de las construcciones que éste contenga.

---

<sup>47</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999.

Existen tres tipos de valor de suelo:

- Área de valor. Se calcula basándose en varias manzanas con características parecidas en cuanto a los servicios; tipo de inmueble (casa unifamiliar, condominios, si hay locales comerciales, fábricas, plazas comerciales, etcétera); y la dinámica inmobiliaria (aumento o disminución en operaciones de compraventa de propiedades);
- Enclave de valor. Es cuando un porcentaje de manzanas o lotes tienen un valor notoriamente diferente con características desiguales dentro de un área específica; y
- Corredor de valor. Al evaluar el inmueble, éste se encuentra sobre una avenida o vialidad importante, cotizada o muy transitada; esta variable aumenta el valor comercial de una propiedad cuando sube la actividad comercial de la zona y aquí no importa si la propiedad tiene o no acceso principal sobre la vialidad o avenida en cuestión.

Así pues, los resultados del cálculo no solo dependen del número de metros cuadrados del inmueble, sino también de la zona y tipo de construcción, condiciones topográficas, equipamiento y servicios urbanos con que cuente.

Lo anterior quiere decir que el monto que se debe pagar del impuesto predial será diferente para cada persona y no deberán hacerse comparaciones que contemplen uno o dos factores aislados.

La Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México y la de los Estados correspondiente, ofrece a los usuarios un instrumento para realizar el cálculo del impuesto, en caso de no haber recibido o haberla perdido, o no estar de acuerdo con el monto marcado en la orden de pago.

Así que, con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, respecto al pago del impuesto predial, la autoridad local podrá proporcionar un formato universal con la propuesta de determinación del valor catastral y pago del impuesto correspondiente. Por lo que, en caso de que los contribuyentes acepten tales propuestas y que los datos contenidos en dichos formatos 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 para tal efecto.

## *2. El Registro Público de la Propiedad*

Se ha dicho que el catastro y el Registro Público de la Propiedad son dos instituciones con funciones y propósitos muy particulares en el Municipio, toda vez que, el primero

tiene un propósito esencial que es la identificación, ubicación y uso del inmueble, para los diferentes fines de la Administración Pública (fiscales, administrativos, estadísticos, etcétera); prestación de servicios públicos, de planeación; mientras que para el Registro Público, su objetivo es otorgar derechos reales sobre los actos que se llevan a cabo en los inmuebles (propiedad, gravamen, etc.), sin embargo, ambos tienen en común para su actuación el bien inmueble.

El catastro y el Registro son iguales en cuanto a que sus principales objetivos y finalidades están relacionados con la propiedad, principalmente de bienes inmuebles. Ambos cuentan con la colaboración estrecha de los notarios públicos; y los dos son registros, y deben contar con padrones, aun cuando es importante reconocer que dichos padrones parecieran no ser compatibles.

Por lo que a las principales diferencias de ambas instituciones se establece este cuadro:

<b>Catastro</b>	<b>Registro Público de la Propiedad</b>
Se regula por el Derecho Administrativo.	Se encuentra en el ámbito del Derecho Privado.
La inscripción solo implica el cumplimiento de las obligaciones fiscales y no genera ningún derecho.	Con la inscripción de un bien inmueble, se obtiene legalidad probatoria y certeza jurídica del título, generando derechos reales contra terceros.
El acto registral es oficioso, no requiere de la intervención voluntaria del interesado.	Todos los actos registrales son motivados a instancia del interesado.
Cuando el consentimiento no se expresa espontáneamente por el obligado, se suple por la autoridad que representa el interés catastral.	Presupone un acuerdo de voluntades, así como la aprobación de la parte perjudicada en su derecho para poder verificar cualquier acto registral.
La inscripción no genera ningún derecho de propiedad, ni de posesión, por disposición expresa de ley.	La inscripción genera el derecho de propiedad, por lo que rige el postulado " <i>Prior tempore potior jure</i> ", quien primero inscribe, obtiene supremacía en el registro.
No es necesaria la presentación de ningún título de propiedad para quedar registrado en los padrones catastrales.	No admite títulos defectuosos, es decir, el documento con alguna falla o falta de requisitos legales no será válido.

Las inscripciones o cuentas catastrales solo se dan a conocer a aquéllos que acrediten por escrito el interés jurídico del solicitante.	Una finalidad fundamental es la publicidad, dando a conocer la situación del derecho real generado por el acuerdo de voluntades y fundamentándose en el registro.
Es posible modificar la titularidad sin intervención del consentimiento, en el caso en que las autoridades así lo deduzcan por la causa o el documento que así lo determine.	El titular del bien queda protegido contra todo cambio que no esté autorizado por él.
Los ingresos que se generan por la información del catastro son municipales (impuesto predial).	Los ingresos que se generan por los registros, son estatales.
Depende de la Secretaría de Finanzas o su similar, pudiendo ser un órgano desconcentrado o descentralizado con patrimonio propio o estar sujetos a las tesorerías municipales como una dependencia municipal.	Depende jerárquicamente de la Secretaría de Gobierno del Estado y en todas las entidades federativas es estatal.
Se puede consultar y obtener el nombre de los titulares del dominio de los inmuebles y las modificaciones o cambios que se realizaron; es decir, el espacio jurídico de propiedad.	El acto catastral, al ser oficioso, no requeriría necesariamente de la intervención voluntaria del interesado.

De esta forma, se han presentado varios proyectos para modernizar tanto los catastros como los Registros Públicos de la Propiedad, tanto su estructura legal y fiscal como su normatividad técnica y administrativa, para fortalecer su capacidad financiera, promover el ordenamiento territorial del país y fomentar la regularización de la propiedad rural; otorgando seguridad jurídica de la tierra y dando legalidad al estado de Derecho en México.

## **VII. LA PLUSVALÍA**

México es un país con el pago de varios impuestos que se cargan a sus habitantes y empresas; sin embargo, la vivienda es el bien inmueble por excelencia y representa la seguridad patrimonial de los ciudadanos y sus familias; así como, un bien que con el tiempo

no se deprecia, al contrario de otros, con las mejoras que se realicen se incrementa su valor y con ello el patrimonio de la población.

Este aumento patrimonial es característico de un progreso en la calidad de vida, misma que promueve mejores opciones de venta en caso de desearlo y una seguridad financiera para obtener una apreciación dentro del mercado.

Ahora bien, en diciembre de 2016, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, aprobó la reforma al Artículo 7o., apartado C del Artículo 21, relativa a la propuesta de la Constitución Política de la Ciudad de México; en el que se proponía un impuesto casi indiferenciable al señalar:

Los incrementos en el valor del suelo derivados de la inversión y los servicios públicos y de los cambios en el uso del suelo, son parte de la riqueza pública de la ciudad. La ley establecerá los instrumentos para su recuperación, considerando: a) La distribución equitativa de las cargas y beneficios que impongan el ordenamiento territorial; b) Su aplicación equitativa en beneficio de la población de menores ingresos; c) Facilitar el acceso al suelo y el mejoramiento del hábitat y la vivienda social.

Se planteó que si los Gobiernos locales se ayudaran del aumento de valor de los inmuebles que se produce cuando se construyen autopistas o se pavimentan las calles, o el uso de suelo pasa de ser rural a urbano; las ciudades podrían manejar eficientemente sus recursos y reducir su dependencia financiera de los Gobiernos centrales.

Dicho precepto propone que los derechos de edificación sean administrados por el Gobierno de la Ciudad, para distribuir las cargas y beneficios que imponga el ordenamiento territorial, incluyendo la recuperación de las plusvalías generadas, que deberán aplicarse en beneficio de los sectores de bajos ingresos.

Quizá el problema radicó en la forma en que está redactado el precepto de dicha Constitución lo que implica, de hecho, la apropiación por parte del gobierno de una porción de la propiedad privada; al mencionar que los incrementos en el valor del suelo derivados del proceso de urbanización, se considerarán parte de la riqueza pública de la ciudad: afirmación que evidentemente provocó una reacción negativa en sectores de la población, que sienten amenazado su patrimonio.

De lo anterior, se plantea el incremento en el valor económico de un inmueble, es decir, la plusvalía, la cual, ya no beneficiaría al propietario del inmueble, sino que esta diferencia económica será para el Gobierno de la Ciudad de México.

En este sentido, el Gobierno de la Ciudad de México deberá implementar mecanismos para la captación de plusvalías generadas por las acciones urbanísticas; esta

captación se destinará a la defensa y fomento del interés común, a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano; así como, al mejoramiento del espacio público, infraestructura urbana y, en general, el entorno urbano.

Se puede advertir un daño contra la propiedad privada y una doble tributación por el mismo concepto (la captura de plusvalía es un mecanismo que ya existe a través de gravámenes de carácter local y federal que se aplican al momento de la compra de un inmueble), pues en principio, el impuesto predial permite desarrollar infraestructura urbana, con base en el valor de mercado y no en el valor catastral; a fin de fortalecer la Hacienda municipal, en virtud de la simulación de quien vende una propiedad que remodela o amplía, incrementa su valor y aumenta su plusvalía.

En este orden, a fin de evitar confusiones e interpretaciones inadecuadas de la reforma a la Constitución Política local, el Jefe de Gobierno, en su lugar, solicitó integrar lo dispuesto por el Artículo 122, apartado A, último párrafo de la fracción quinta de la Constitución Federal Mexicana<sup>48</sup>, así como del Tercero Transitorio de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>49</sup>. En virtud de que, la idea inicial y original era cobrar una única aportación a las constructoras que edifiquen en zonas de la Ciudad donde el valor del suelo se elevó como consecuencia de la inversión pública, por lo que, el Constituyente eliminó el texto primario después de que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México solicitara armonizar el Artículo 21 de la Constitución local.

Sin embargo, la Constitución de la Ciudad de México, publicada el 5 de febrero de 2017, en el Artículo 16, inciso C dispone:

La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de

---

<sup>48</sup> ... Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 2019.

<sup>49</sup> En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento. En el caso de la Ciudad de México, la Legislatura de la Ciudad de México, las autoridades del Gobierno central y de las demarcaciones territoriales correspondientes, deberán efectuar las adecuaciones legislativas y reglamentarias de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México una vez que entren en vigor: La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, vigente en 2019.

contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmulas y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas.

Este precepto también se refiere al cobro de una aportación por parte de las inmobiliarias, lo que sigue siendo polémico; es decir, la captación de plusvalía ahora será pagada por las inmobiliarias; pretendiendo impulsar el desarrollo urbano equilibrado; sin embargo, no hay que olvidar, que al realizar la venta de los inmuebles se absorbe esa aportación que se incluye en el precio; realizando así el pago del impuesto predial como la modalidad más conocida para el que vende y el impuesto de adquisición de inmuebles para el que compra.

Sin embargo, se pueden presentar dos esquemas: las contribuciones, que consisten en la distribución del costo de una obra de mejoramiento entre los beneficiarios de la misma, y las regulaciones, que son acuerdos entre autoridades y empresarios para retribuir los beneficios obtenidos por el permiso para crear un desarrollo.

En este sentido, en el Artículo 165 del Código Fiscal de la Ciudad de México, se menciona que las personas físicas y las morales cuyos inmuebles se beneficien en forma directa por las obras públicas proporcionadas por la Ciudad de México, están obligadas al pago de contribuciones de mejora, y para los efectos de estas contribuciones se entenderá que, quienes obtienen el beneficio son los propietarios de los inmuebles, y cuando no haya propietarios, el beneficio es para el poseedor.

Asimismo, en el Artículo 166 de dicho ordenamiento jurídico local se establece que: "Las contribuciones de mejora se causarán por las obras nuevas a que se refiere este artículo, ya sean construcciones o bien ampliaciones que representen cuando menos un 10% del total de las construcciones de las obras originales, atendiendo la ubicación de los inmuebles dentro de las zonas de beneficio que se señalan, hasta por un 50% del costo total de dichas obras".

No obstante, es preciso dejar claro que no se objeta la propuesta de gravar la plusvalía inmobiliaria que pueda derivarse de la acción del gobierno, a través de la ejecución de obras de infraestructura y modificaciones regulatorias. Más aún, esta práctica para apoyar el desarrollo urbano no es nueva en México. Vale la pena recordar que el Código Fiscal de la Ciudad de México establece las contribuciones de mejoras y que la Ley del Impuesto sobre la Renta a nivel federal grava la plusvalía al momento de hacerse líquida.

Ahora bien, casi simultáneamente a la reforma de la Constitución local de la Ciudad de México, la Asamblea Constituyente aprobó la Ley de Vivienda la cual, en la redacción original del Artículo 94, señaló:

El Gobierno de la Ciudad de México, deberá generar e implementar mecanismos para la captación de plusvalías, generadas por las acciones urbanísticas, esta captación se destinará a la defensa y fomento del interés común, a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público, infraestructura urbana y, en general, del entorno urbano del territorio de la Ciudad de México<sup>50</sup>.

Para quedar:

El Gobierno de la Ciudad de México, destinará los recursos recabados por concepto de mejoras, medidas de mitigación y/o incrementos a la densidad, por parte de empresas desarrolladoras, al mejoramiento del espacio público, infraestructura urbana y, en general, del entorno de la zona donde se llevó a cabo el desarrollo.

Asimismo, podrá proponer modificaciones al Órgano Legislativo en materia de Desarrollo Urbano, a fin de contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el Desarrollo Urbano Sustentable y el Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, conforme a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano...<sup>51</sup>

Así, los incrementos en el valor del suelo derivados del proceso de urbanización, se consideran parte de la riqueza pública de la ciudad; es decir, que la plusvalía o incremento en el valor de los inmuebles será parte de la riqueza pública de la Ciudad de México y no de la persona propietaria del inmueble.

Este Artículo propone que los derechos de edificación sean administrados por el Gobierno de la Ciudad, para distribuir las cargas y beneficios que imponga el ordenamiento territorial, incluyendo la recuperación de las plusvalías generadas, que deberán aplicarse en beneficio de los sectores de bajos ingresos; dichos sectores que no podrán ver aumentado su patrimonio por ese nuevo impuesto.

La nueva Ley enuncia la facultad para cobrar plusvalías generadas por las acciones urbanísticas. De ahí que se presenten fallas legislativas al no estipular correctamente a qué se refiere el término de acción urbanística, se deja al arbitrio de la autoridad su interpretación, mientras que el ciudadano ve disminuido su patrimonio.

El proceso de urbanización implica normalmente el mejorar los servicios de un bien inmueble o zonas aledañas, lo cual puede ser realizado por la Administración Pública o por los particulares.

El proceso de urbanización, como causal de plusvalía, no aclara si es en específico el realizado mediante obras públicas financiadas con recursos del erario, o bien, al

---

<sup>50</sup> Ley de Vivienda para la Ciudad de México, vigente en 2016.

<sup>51</sup> Ley de Vivienda para la Ciudad de México, vigente en 2019.

desarrollo normal de la Ciudad. Cabe mencionar que, una urbe como la nuestra, que ha experimentado un desarrollo urbano caótico, producto del acrecentamiento inmobiliario, la corrupción y las ocurrencias de los próceres sexenales, no es una tarea sencilla de identificar con precisión de la relación causal entre una obra pública y el aumento del precio del suelo.

La riqueza pública de la Ciudad no implica propiamente que el Gobierno de la Ciudad de México sea dueño de un inmueble o de su plusvalía. De hecho, podría interpretarse que los titulares de esa riqueza sean todos los habitantes de la Ciudad, al ser pública.

El Gobierno de la Ciudad de México deberá generar e implementar mecanismos para la captación de plusvalías generadas por las acciones urbanísticas. La Secretaría de Finanzas deberá asignar un porcentaje de los recursos obtenidos por captación de plusvalías, para la adquisición de reservas territoriales para la construcción de vivienda de interés social y popular, la producción social del hábitat y vivienda.

Además, esto se encuentra relacionado con lo dispuesto en el Artículo 88 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que señala:

En términos de las leyes locales y federales aplicables, y sin perjuicio de lo previsto por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponderá a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno la aplicación de mecanismos financieros y fiscales que permitan que los costos de la ejecución o introducción de infraestructura primaria, servicios básicos, otras obras y acciones de interés público urbano se carguen de manera preferente a los que se benefician directamente de los mismos. Así como aquellos que desincentiven la existencia de predios vacantes y subutilizados que tengan cobertura de infraestructura y servicios. Para dicho efecto, realizará la valuación de los predios antes de la ejecución o introducción de las infraestructuras, para calcular los incrementos del valor del suelo sujetos a imposición fiscal<sup>52</sup>.

A eso se le agregó lo establecido en el Artículo 8o. del Código Fiscal de la Ciudad de México, sobre gravamen fiscal: "Las personas físicas y las morales están obligadas al pago de las contribuciones y aprovechamientos establecidos en este Código, conforme a las disposiciones previstas en el mismo. Cuando en este Código se haga mención a contribuciones relacionadas con bienes inmuebles, se entenderá que se trata del impuesto predial, sobre adquisición de inmuebles y contribuciones de mejoras"<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, vigente en 2019.

<sup>53</sup> Código Fiscal de la Ciudad de México, vigente en 2019.

La ganancia de la plusvalía de la vivienda debe verse reflejada en el capital y activos del patrimonio de los ciudadanos, no en el de las arcas de la Ciudad de México<sup>54</sup>; de otra forma es un impuesto a la riqueza que cada vez más se ve afectada por el Gobierno capitalino. Por lo tanto, no se permite que el activo de los ciudadanos pueda crecer, pues a cada incremento que puedan obtener se les amenaza con un mayor o nuevo impuesto.

La crítica no se hizo esperar y se acusaban las propuestas de plusvalía en la nueva Ley de Vivienda y el proyecto de Constitución de la Ciudad de México, lo que representaba un nuevo impuesto inmobiliario y con carácter confiscatorio, así los legisladores locales y los constituyentes decidieron retirar las respectivas redacciones de ambos documentos.

Adicionalmente, la Constitución Federal del país reconoce como una garantía individual la propiedad privada, en su Artículo 14 (nadie podrá ser privado de sus propiedades posesiones o derechos) y en el diverso 27 del mismo ordenamiento federal, establece que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Entonces, el proyecto de Constitución de la Ciudad de México pretende hacer un tipo de expropiación a la plusvalía, pero sin ninguna causa de utilidad pública ni indemnización.

Presentándose también el problema de concurrencia impositiva regulada por el Artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana, pues la plusvalía ya es gravada por la Federación, pues el gravamen se causa al momento de enajenar el inmueble y los Estados o Municipios reciben parte de estos recursos vía las aportaciones y participaciones federales, mediante las mecánicas de la Ley de Coordinación Fiscal.

A nivel local se grava con el impuesto sobre adquisición de inmuebles (su nombre varía en cada entidad) al venderse la propiedad, para la base de su determinación se incluye la plusvalía que han tenido los predios derivado de los procesos de urbanización.

Ante las situaciones expuestas y tomando en cuenta que cada habitante tiene, por mandato constitucional, derecho a una vivienda digna y decorosa, es que se propone lo siguiente:

Si bien, la ganancia por la plusvalía del inmueble no la genera el Estado o el propietario por sí solo, han sido los impuestos aplicados (mejoras públicas); el Estado no tiene por qué cobrar o quitar el monto equivalente, por la plusvalía que se generó gracias a las contribuciones e impuestos.

---

<sup>54</sup> La diferencia entre ganancia y plusvalía: La primera es el provecho, beneficio, conveniencia, interés o fruto, que se obtiene de una cosa; es decir, el excedente del precio de venta sobre el costo en cualquier transacción accidental; en cambio, en la plusvalía, no hay ningún esfuerzo del propietario y el inmueble incrementa su valor porque el Estado construyó una infraestructura a su alrededor que hace que su valor suba; Diccionario de la Real Academia Española.

El problema quizá radica en que la autoridad no acredita eficazmente el destino del pago de los impuestos, aun cuando cuenta con las condiciones para ello.

De esta forma, los Municipios están facultados para cobrar el impuesto predial sobre el valor actualizado de los mismos, incluyendo la plusvalía como consecuencia de los procesos de urbanización o de cualquier otro proceso, con esta propuesta se estaría gravando, con una base que ni siquiera pertenecería en el 100% al propietario del inmueble; considerando la parte de la riqueza de la Ciudad, y la plusvalía producto de un proceso de urbanización.

La mejor evidencia de que la plusvalía inmobiliaria no forma parte de la riqueza de ninguna ciudad, radica en el hecho de que los Poderes Ejecutivos y Legislativos deben establecer mecanismos fiscales, para capturar o extraer del patrimonio de sus legítimos propietarios, una fracción del mismo.

Es importante decir, que algunas obras públicas producen minusvalías en los bienes inmuebles; al transformar su entorno de manera sensible, como sucede con la construcción de vías rápidas, pasos a desnivel, terminales de transporte público, ciclo vías, desforestación. Asimismo, hay cambios en el uso del suelo que abaten el valor de los inmuebles, en especial los destinados a vivienda. Por ende, habría que plantear, para ser justo, que el erario compensara a los propietarios por la pérdida de valor.

## **VIII. CONCLUSIÓN**

En el Municipio, las personas realizan sus actividades principales y la población se integra a la sociedad, desde que el país se organizó en una Federación; y se aprende a vivir en comunidad.

La ganancia por la plusvalía del inmueble no la genera el Estado o el propietario por sí solo, fueron los impuestos aplicados (las mejoras públicas). El Estado no tiene por qué cobrar o quitar el monto equivalente, por la plusvalía que se generó, en virtud de que se pagan contribuciones e impuestos.

El no proteger la propiedad privada, y atentar contra ella confiscando su plusvalía, sería un Estado fallido y el desgobierno en el país.

A través del impuesto predial se les otorga a los Municipios una fuente de ingresos relevante y, además, se convierte en un instrumento de desarrollo urbano importante.

El valor catastral es la determinación del valor de mercado del inmueble, que comprende las características particulares de éste, incluyendo las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias, realizados por persona autorizada.

## IX. FUENTES DE INFORMACIÓN

### 1. Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, 10ª. ed., México, Porrúa, 2012.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 17ª. ed., México, Themis, 2003.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en Municipios urbanos de México*, México, Porrúa-CIDE, 1996.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero mexicano*, México, Porrúa, 2001.
- Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, México, Porrúa, 1971.
- DOBNER EBERL, Horst Karl, *Catastro: conceptos, técnicas, avances, sistemas, aplicaciones*, México, Instituto Mexicano del Comportamiento, 1981.
- FERNÁNDEZ, Luis Omar, *Impuestos sobre los bienes personales. Teoría, técnica, práctica*, Buenos Aires, La Ley, 2009.
- GORTARI RABIELA, Hira De, "Nueva España y México: Intendencias, modelos constitucionales y categorías territoriales, 1786-1835", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. X, núm. 218, 1 de agosto de 2006.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, y GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 constitucional*, México, CIDE, 2000.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, y ZICCARDI, Alicia, *Innovación y continuidad del Municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura-UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico mexicano*, México, UNAM-IIJ-Porrúa, México, 1983, t. IV, E-H.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Marcelo, "El dictamen de la base del impuesto predial: Aspectos jurídicos, primera parte", *Revista Foro Hacendario*, Estado de México, Instituto Hacendario del Estado de México, año 14, núm. 53, 2013.
- MEJÍA PEDROZA, Nicolás, *Administración Pública en México. Balance y perspectivas del desarrollo municipal*, México, 2013, t. VIII.

- MIRANDA PACHECO, Sergio, *Historia de la desaparición del Municipio en el Distrito Federal*, México, Unidad Obrera y Socialista, 1998.
- MONTOYA RETTA, Rodolfo, *Impuestos locales. Impuesto predial*, México, UANL-Centro de Investigaciones Económicas, s/a., parte II.
- MUSGRAVE, Richard, y MUSGRAVE, Peggy, *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, México, McGraw-Hill, 1992.
- NIETO MONTERO, Juan José, *La gestión de los impuestos municipales*, Madrid, Aranzadi, 1999.
- OLMEDO, Raúl, "Voz: Ley de catastro del Estado y Municipios", *Diccionario práctico de la Administración Pública municipal*, 2ª. ed., México, Comuna, 1998.
- OTS Y CAPDEQUÍ, José María, *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano*, Madrid, Aguilar, 1969.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª. ed., México, Porrúa, 2009.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de autoridades 1726-1739*, Madrid, RAE, t. V.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22ª. ed., Madrid, RAE, 2014.
- RUELAS ÁVILA, Ignacio, *Análisis del impuesto predial en México*, Santiago, Universidad de Chile, 2012.
- RUIZ MASSIEU, Mario, *Derecho Agrario revolucionario*, México, UNAM-IHJ, 1987.
- SANTANA LOZA, Salvador, "El impuesto predial y el catastro en México. Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro", *Compilación de Conferencias en Seminarios Internacionales*, México, INDETEC, 2002-2005, t. I.
- SERRANO ORTEGA, José Antonio, "Contribuciones directas y reformas fiscales en las regiones de México, 1820-1836" en JÁUREGUI, Luis (coord.), *De riqueza e inequidad, el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. México, Instituto Mora, 2006.
- TAU ANZOÁTIGUI, Víctor, y MARTIRÉ, Eduardo, *Manual de historia de las instituciones argentinas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1975.
- TORNER R., Florentino, *Resumen integral de México a través de los siglos*, México, Compañía General de Ediciones, 1952.
- VEGA VARGAS, Fernando Ramiro, *Impuesto predial. Análisis de legalidad*, México, Tax Editores, 2005.

ZAVALA, Silvio A., *La Encomienda indiana*, México, Porrúa, 1992, Biblioteca Porrúa Historia, núm. 53.

ZAVALA, Silvio A., *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, México, Porrúa, 1971.

## 2. Legislación

*Código Fiscal de la Ciudad de México.*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Ley Agraria* del 6 de enero de 1915.

*Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas*, 1856.

*Ley de Ingresos de la Ciudad de México.*

*Ley de Vivienda para la Ciudad de México.*

*Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.*

## 3. Otros

*Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* de 1824.

*Constitución Política de la Monarquía Española* 1812.

*Constitución Política de la República Mexicana* de 1857.

DE CESARE, Claudia, "Características generales del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina", *Séptima Conferencia Internacional: La optimización de los sistemas del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Latinoamérica*, México, 2004.

*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, 22 de octubre de 1814.

*Diario Oficial de la Federación.*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *La administración del catastro municipal*, México, INAFED, Guía técnica 21.

*Leyes Constitucionales* de 1836.

*Plan de Tuxtepec* de 1876.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Diagnóstico integral de la situación actual de las Haciendas Públicas estatales y municipales.*