



AMPARO EN REVISION 1751/82
MAGDALENO CASTILLO RODRIGUEZ.

PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ATANASIO GONZALEZ MARTINEZ.
SECRETARIO: Lic. Pedro Esteban Penagos López.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno -
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspon--
diente al día quince de marzo de mil novecientos ochenta
y tres.

Vo.Bo.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el primero -
de octubre de mil novecientos ochenta y uno a la oficia
lía de partes común a los juzgados de Distrito en Mate--
ría Administrativa en el Distrito Federal, remitido en -
esa misma fecha por razón de turno al Juzgado Octavo de
Distrito, Magdaleno Castillo Rodríguez, por su propio -
derecho, solicitó el amparo y la protección de la justi
cia federal contra las autoridades y por los actos que a
continuación se indican:

"AUTORIDADES RESPONSABLES: - 1.- H. Congreso -
de la Unión. 2.- Presidente de la República. 3.- Secre-
tario de Programación y Presupuesto. 4.- Secretario de
Gobernación. 5.- Secretario de Hacienda y Crédito Públi-
co. 6.- Jefe del Departamento del Distrito Federal. 7.-

Tesorero del Distrito Federal. 8.- Director de Catastro e Impuesto Predial y 9.- Jefe del Departamento de Liquidación y Giro de la propia Tesorería del Distrito Federal."

"ACTOS RECLAMADOS.- 1.- Del H. Congreso de la Unión se reclama la expedición del decreto de diciembre de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de diciembre de ese mismo año, decreto que reforma varios artículos de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, especialmente por lo que se refiere al artículo 66 de dicho ordenamiento."

"2.- Del Presidente de la República se reclama la promulgación y orden de publicación del mencionado decreto de diciembre de 1980, publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de ese mismo año."

"3.- Del Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Programación y Presupuesto y Jefe del Departamento del Distrito Federal, se reclama el refrendo otorgado a dichas reformas de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal."

"4.- Del Tesorero del Distrito Federal, Director de Catastro e Impuesto Predial y Jefe del Departamento de Liquidación y Giro, dependientes de la propia Tesorería del Distrito Federal, se reclaman los actos de aplicación del mencionado decreto de reformas a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de - -

PRENSA CONTINUA



fecha (sic) de diciembre de 1980, publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de ese mismo año, por medio - de los cuales se ha elevado al predio de mi propiedad, - sito en [REDACTED]

(sic) a la suma de [REDACTED]

[REDACTED] ----, como consecuencia del aumento del valor catastral de dicho impuesto; determinado de manera arbitraria por dichas autoridades; y la liquidación que - para el pago de dicho impuesto se ha realizado respecto del inmueble inscrito en el catastro con cuenta predial número [REDACTED] y el requerimiento de pago por la - suma de [REDACTED]

"5.- De todas y cada una de las autoridades - señaladas como responsables, se reclaman las consecuencias, efectos y ejecución de los anteriores actos."

SEGUNDO.- El promovente narró como antecedentes de los actos reclamados lo siguiente:

"Soy legítimo propietario del inmueble ubicado en [REDACTED] dicho inmueble y la titularidad del dominio están registrados en el -- catastro del Departamento del Distrito Federal bajo la cuenta número [REDACTED]

"La liquidación que la Tesorería del Distrito Federal realizó con base en el reformado artículo - 66 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, liquidación que modificó el valor catastral - que tenía asignado el predio de mi propiedad, elevándolo

a la suma de [REDACTED]

[REDACTED] modificó

a su vez el monto del impuesto predial bimestral, elevándolo a la cantidad de [REDACTED]

"Como no estamos conformes con el nuevo avalúo catastral de mi predio, ya que éste ha sido fijado de -- manera arbitraria por la Tesorería del Distrito Federal, con apoyo en el reformado artículo 66 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, se solicita el amparo y -- protección de la justicia federal, en virtud de que se -- estima que dicho artículo 66 y sus consecuencias son -- inconstitucionales."

TERCERO.- El promovente estimó vulneradas en su perjuicio las garantías individuales que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 31, fracción IV, del mismo ordenamiento constitucional, por los conceptos de violación que hizo valer como sigue:

"1.- Se viola en mi perjuicio la garantía de -- exacta aplicación de la ley que consagra el artículo 14 de la Constitución federal en virtud de que el artículo 66 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, reformado por decreto de (sic) diciembre de 1980, publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de ese mismo año, contraviene lo dispuesto por la fracción IV del artículo 31 de nuestra carta magna."



"En efecto, el artículo 31 constitucional se-
ñala, en su fracción IV que: "ARTICULO 31.- Son obliga-
ciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gas-
tos públicos, así de la Federación como del Estado y Mu-
nicipio en que residan de la manera proporcional y equi-
tativa que dispongan las leyes." "Ahora bien, el mencionado artículo 66 de la -
Ley de Hacienda del Distrito Federal dispone "ARTICULO
66.- Cuando el impuesto deba causarse sobre la base del
valor catastral, éste será determinado por la Tesorería
del Distrito Federal aplicando los valores unitarios --
tanto para tierra como para construcción, que apruebe -
la institución con el auxilio de la Comisión Asesora de -
Valores Catastrales y aplicando los instructivos para las
evaluaciones".

"De lo anterior, resulta ineludible concluir -
que el artículo 66 de la Ley de Hacienda del Distrito --
Federal, no cumple con los requisitos que la Constitución
exige para la equidad de los impuestos, pues como se apre-
cia fácilmente de la lectura de ambos preceptos legales,
el segundo de los citados no precisa la forma en que se
ha de proceder para fijar el valor catastral de un pre-
dio. Aún más, ni siquiera da base alguna que norme el
criterio de la Tesorería para la determinación del va-
lor catastral de los inmuebles que se deben gravar con
el impuesto predial."

"Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de

TE DE JUSTICIA
NACIONAL

la Nación, ha sostenido al resolver el amparo en revisión 6168/63 promovido por Alfonso Córdoba Mendoza y -- coagraviados, que: "IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL - DE LOS.- De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la carta magna, para la validez constitucional de un -- impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea establecido por ley; se-- gundo, que sea proporcional y equitativo; y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta al-- guno de estos tres requisitos, necesariamente el impues-- to será contrario a lo estatuido por la Constitución ge-- neral".

"Así mismo, nuestro máximo tribunal del País, en tesis visible a fojas 348 del informe presidencial, -- correspondiente al año de 1973, sostuvo lo siguiente: - "IMPUESTOS, LA LEY DEBE SEÑALAR LAS BASES PARA DETERMI-- NAR EL MONTO DE LOS.- La determinación del monto de los impuestos debe ser hecha en la misma ley que los esta-- blece, o cuando menos ésta debe fijar las bases genera-- les necesarias para que las autoridades encargadas de -- su aplicación puedan hacer la fijación del monto del -- impuesto. De no ser así, se infringe el principio de proporcionalidad y equidad en materia impositiva, que establece el artículo IV de la Constitución federal".

"Asimismo, en tesis de jurisprudencia número -- dos, sustentada por el Pleno y visible en la página 482 del informe de 1976, se sostiene: "PREDIAL, EL ARTÍCULO



66 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO -
 FEDERAL, REFORMADO POR EL DECRETO DE 21 DE NOVIEMBRE DE
 1974, ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE CON-
 SAGRA EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION -
 FEDERAL, EN CUANTO AL SISTEMA DE VALUACION DE PREDIOS -
 QUE ESTABLECE PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO.~
 En consideración que el artículo 36, fracción I, de la
 Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal -
 dispone que la base del impuesto predial es el valor
 catastral del predio y el artículo 66 de dicho ordena-
 miento legal, reformado por decreto de 21 de noviembre
 de 1974, publicado en el "Diario Oficial" de 13 de diciem-
 bre del mismo año, establece que tratándose de predios
 ya valuados que no hayan sufrido modificaciones no se
 requerirá valuación de los peritos valuadores de la Te-
 sorería, sino que bastará aplicar los nuevos valores --
 unitarios de tierra de construcción que la propia Te-
 sorería apruebe para regir en el ejercicio fiscal corres-
 pondiente, resulta evidente que este último numeral de-
 ja en manos de la referida autoridad exactora la facul-
 tad de fijar el valor catastral de los predios antes --
 mencionados a su discreción y, en consecuencia, la deter-
 minación de la base gravable del propio impuesto predial,
 elemento esencial de éste. Es decir, si la Tesorería -
 del Distrito Federal tiene la facultad de fijar cada dos
 años los valores catastrales de predios ya valuados, que
 no hayan sufrido modificaciones, es incuestionable que -



CORTE DE JUSTICIA
 LA NACION
 MEXICO

bastará con que fije a su arbitrio dichos valores -pues no se señala base alguna para hacerlo- para que también a su arbitrio fije el valor catastral de los inmuebles - que se encuentran en esa condición y, con ello, la base gravable del tributo en tanto que, como se acaba de precisar, el citado valor catastral constituye la base -- gravable del impuesto. Además, por vía de consecuencia, el sistema del artículo 66 combatido deja en manos de - la propia autoridad exactora la fijación, en cada caso - concreto, de la cuota o tarifa de dicho tributo, también elemento esencial de éste, porque como el artículo 41 de la propia Ley de Hacienda citada establece una tarifa de tasa progresiva, en relación con el valor catastral que se asigna a cada predio, es inconcuso que si la autoridad exactora desea gravar en mayor cantidad a un predio en particular, bastará con que le señale un valor catastral que corresponda al régimen de la tarifa respectiva - para que lo logre; por lo tanto, el citado artículo 66, reformado, de la mencionada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal viola el principio de legalidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal y, por ende, la garantía de legalidad que en favor del gobernado tutelan los artículos 14 constitucionales".

"En consecuencia, si como hemos dicho el artículo 66 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, establece con claridad la forma en que se ha de fijar el



monto de la base para el pago del impuesto predial, en consecuencia, menos puede fijar la cantidad que con respecto a esa base debe establecerse como impuesto bimestral de acuerdo con el artículo 41 de ese mismo ordenamiento, no podemos sino concluir que se viola flagrantemente lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV de la Constitución federal y, por lo mismo, se infringe la garantía de la exacta aplicación de la ley consagrada por el artículo 14 de la carta magna.

"A mayor abundancia, la Ley de Hacienda del Distrito Federal, a través de su artículo 66, faculta a la Tesorería del Distrito Federal para determinar, de manera caprichosa y arbitraria, el impuesto predial de inmuebles urbanos, cuya base la constituye el valor catastral del predio, ya que es la misma Tesorería quien determina sin ninguna base los valores unitarios que se han de aplicar para calcular el monto de dicho valor catastral. Este sistema elimina por completo el de la valuación de peritos que el derogado artículo 66 de la Ley de Hacienda determinaba para todos los casos."

Ahora bien, si el mencionado artículo 66 autoriza que la Tesorería del Distrito Federal fije discrecionalmente el valor catastral de los predios que se encuentren en esas condiciones y, consecuentemente, fije la base gravable del impuesto predial, elemento esencial de éste, es incuestionable que la fijación del impuesto predial bimestral queda, igualmente, en sus manos, puesto

que bastará que apruebe a su arbitrio, de conformidad -- con el citado artículo 66, los valores unitarios que se han de aplicar."

"De donde resulta evidente la violación al -- principio de legalidad que, en materia tributaria, consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal, en el sentido de que los impuestos deben ser fijados por la ley y, por lo mismo, se viola también la -- garantía genérica de legalidad que consagra el artículo 14 de la misma Constitución, lo que es suficiente para -- que se otorgue la protección de la justicia federal que se solicita."

"II.- Por lo que toca al acto concreto de aplicación del artículo 66 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, consistente en la liquidación del impuesto -- predial, es también violatorio en sí mismo, de manera -- directa, de lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional en virtud de que carece de la fundamentación y motivación debidas."

"En efecto, en la citada liquidación no se -- asienta ninguna razón que permita conocer los motivos -- que tuvieron en cuenta, si es que los hubo, para determinar el valor catastral asignado al predio, sino que -- lisa y llanamente formula un nuevo valor catastral."

"Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en tesis visible a fojas 18 de la segunda parte, del informe correspondiente al año de 1973



y tesis de jurisprudencia No. 402, visible en la página 666, 3a. parte de la compilación de 1975, que por fundamentación y motivación, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución federal, debe entenderse, por lo primero, que ha de expresarse con precisión el precepto legal - aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse también con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

"Por lo tanto, si como está dicho, la liquidación que se reclama carece de la debida fundamentación y motivación, ya que dicha liquidación únicamente expresa los preceptos legales supuestamente aplicables al caso, pero de ninguna forma señala las circunstancias especiales o razones particulares que se hayan tenido en cuenta para la emisión del acto, ni mucho menos establece relación entre dichos preceptos legales y sus motivos, es evidente la violación a la garantía consagrada por el artículo 16 de la Constitución federal que señala que todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, por lo que también por este concepto deberá concederse el amparo y protección de la justicia federal solicitado."

CUARTO.- El juez de Distrito indicado, por --
acuerdo de dos de octubre de mil novecientos ochenta y --
uno, admitió la demanda de que se trata, la que se regis--
tró con el número 396/81. Seguido el juicio pronunció --
sentencia el treinta de noviembre del mismo año, que con--
cluyó con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.- SE SOBRESEE el presente juicio de --
garantías por los actos y las autoridades señaladas en --
el considerando primero de este fallo.-"

"SEGUNDO.- La Justicia de la Unión NO AMPARA --
NI PROTEGE a MAGDALENO CASTILLO RODRIGUEZ, contra actos
del Presidente de la República, Jefe del Departamento --
del Distrito Federal, Congreso de la Unión, Secretarios
de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, consistentes
en la expedición, promulgación, orden de publicación y --
refrendo del decreto de treinta de diciembre de mil no--
vecientos ochenta, y que entre otros reformó el artícu--
lo 66 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distri--
to Federal."

"TERCERO.- La Justicia de la Unión AMPARA Y --
PROTEGE a MAGDALENO CASTILLO RODRIGUEZ, contra actos
del Director de Catastro y Contribuciones a la Propie--
dad Raíz y Jefe del Departamento de Liquidación y Giro,
ambos de la Tesorería del Distrito Federal, actos preci--
sados en el resultando primero de esta sentencia y para
los efectos mencionados en el considerando quinto de la
misma."



"CUARTO.- NOTIFIQUESE."

Las consideraciones en que se apoya la sentencia de mérito, son las siguientes:

"Primero.- No son ciertos los actos atribuidos por el quejoso del Secretario de Programación y Presupuesto y Tesorero del Distrito Federal, por así manifestarlo dichas autoridades al rendir sus informes con justificación, que corren agregados a fojas 17 - 18 y 27 - 32 de autos."

"No son ciertos los actos atribuidos por el quejoso del Presidente de la República y Jefe del Departamento del Distrito Federal, excepto por lo que hace a que el primero promulgó y ordenó publicar y el segundo refrendó el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta, y que, entre otros, reformó el artículo 66 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por así manifestarlo el Secretario de Gobierno - "A", encargado del despacho, al rendir el informe con justificación por ausencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal y en nombre del Presidente de la República, y que corre agregado a fojas 27 - 32 de autos."

"En virtud de que la parte quejosa no desvirtuó con prueba alguna rendida en contrario la negativa de esas autoridades respecto a los hechos reclamados a las mismas, con apoyo en la fracción IV. del artículo -



COPIA DE
CARTA
CARTA

74 de la Ley de Amparo, procede sobreseer en este juicio constitucional, por inexistencia de los actos reclamados atribuidos a las autoridades antes señaladas como responsables en el presente juicio de garantías."

"Segundo.- Son ciertos los actos reclamados del Presidente de la República, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretario de Gobernación y Secretario de Hacienda y Crédito Público, por lo que hace a que el primero promulgó y ordenó la publicación y los restantes refrendaron el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta, y que, entre otros, reformó el artículo 66 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por así manifestarlo el Secretario de Gobierno "A", encargado del despacho, al rendir el informe con justificación por ausencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal y en nombre del Presidente de la República, el Subsecretario de Gobernación por ausencia del titular del ramo, y el Subsecretario de Ingresos por ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, que corren agregados a fojas 27 - 32, 21, y 19 de autos."

"Son ciertos los actos atribuidos por el quejoso al Director de Catastro y Contribuciones a la Propiedad Raíz y Jefe del Departamento de Liquidación y Giro, por así manifestarlo dichas autoridades al rendir sus informes con justificación en forma conjunta, que -



corre agregado a fojas 27 - 32 de autos."

"En cuanto al Congreso de la Unión, omitió --
rendir su informe con justificación, no obstante que --
oportunamente le fue solicitado como se desprende de la
constancia de notificación que obra a fojas 9 de autos;
por lo tanto, se establece la presunción de certeza de --
sus actos y se le impone una multa por la cantidad de --
[REDACTED] a favor del --
fisco federal, la que deberá de hacerse efectiva por los
conductos debidos al causar ejecutoria la presente reso-
lución."

"Tercero.- Siendo la procedencia del juicio -
de garantías una cuestión de orden público, previo al --
estudio del fondo procede analizar las causas de improce-
dencia, ya sea que las partes invoquen alguna o de ofi-
cio, atento a lo dispuesto en la tesis jurisprudencial -
número 109, visible en la página 196, Octava Parte, del
Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-
a 1975, bajo el rubro "IMPROCEDENCIA"."

"Con apoyo en el criterio jurisprudencial antes
citado, el suscrito procede al análisis de una causal de
improcedencia invocada por las autoridades de la Tesore-
ría del Distrito Federal, la prevista por la fracción XV
del artículo 73 de la Ley de Amparo, por no agotarse el -
juicio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Distrito Federal, previsto en los ar-
tículos 19., y 21 de la ley que regula a dicho Tribunal."

"Es infundada dicha causal de improcedencia, - en virtud de que como el quejoso reclama la inconstitucionalidad del artículo 66 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, no tenía la obligación de agotar el recurso que en concepto de las autoridades del Departamento del Distrito Federal procede, sino que por la razón apuntada y de acuerdo con el último apartado del artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, es optativo para el quejoso agotar el recurso -- previsto por la ley ordinaria o bien ocurrir al juicio constitucional."

"Cuarto.- Resulta infundado el primer concepto de violación hecho valer por la parte quejosa que en la parte conducente señala.. (No se hace la transcripción relativa en virtud de que dicho concepto ya quedó transcrito en el resultando tercero de este fallo).

"Las transcritas argumentaciones que la parte quejosa vierte en contra del artículo 66 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, son infundadas."

"En efecto, si bien es cierto que el precepto en cuestión dispone que cuando el impuesto deba causarse sobre la base de valor catastral, dicho impuesto determinado por la Tesorería del Distrito Federal, no es exacto que no se precise la forma en que ha de proceder para fijar el valor catastral de un predio, ni se da la base que norme el criterio de la Tesorería para la - -



determinación del valor catastral de los inmuebles que se deben gravar con el impuesto predial, pues en este mismo artículo se establece que deberá la Tesorería aplicar los valores unitarios tanto para tierra como para construcción que apruebe la institución con el auxilio de la Comisión Asesora de Valores Catastrales y aplicando los instructivos para las valuaciones. Además, tal dispositivo no debe estudiarse de manera aislada, sino en concordancia con las demás disposiciones legales aplicables, conforme a las reglas de una correcta hermenéutica jurídica para estar en posibilidad de estimar si efectivamente a la Tesorería del Distrito Federal se le confirió facultades ilimitadas para determinar el valor catastral de los predios, o si esta determinación se hace conforme a determinadas reglas establecidas en la ley."

"Para dilucidar lo anterior, deben observarse los artículos 74, 75 y 77 de la referida Ley de Hacienda, que establecen que las valuaciones catastrales se harán con arreglo a las disposiciones generales de esa ley, y a los instructivos de la Tesorería del Distrito Federal."

Por otra parte, se señalan como requisitos que esas valuaciones se practiquen por peritos, ingenieros, pasantes y que la Tesorería del Distrito Federal ordenará por escrito las valuaciones catastrales exigiendo que los peritos al presentarse a realizar la valuación respectiva se identifiquen con su credencial oficial, exhibiendo tanto la orden como su credencial, preceptuando el último

E DE AGENCIA
UNION
ICE

de los mencionados numerales que los valuadores formularán los avalúos catastrales en las formas que aprueben - la Tesorería del Distrito Federal, y que un extracto del avalúo y la liquidación del impuesto se notificará a los interesados."

"De la correcta interpretación de los artículos antes citados y del 66 de la mencionada Ley del Departamento del Distrito Federal, se desprende indudablemente - que no queda al arbitrio de la Tesorería del Distrito Federal, la determinación del impuesto, como lo sostiene el quejoso en su demanda de garantías, pues ésto se fija a través de una valuación llevada a cabo por los peritos y conforme reglas generales establecidas para la valuación, avalúo que será la base posterior para la determinación y liquidación del impuesto predial. Por lo que no es -- cierto que el artículo 66 se aparte de lo previsto en - la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal de la República, ya que es esta ley y no la Tesorería del Distrito Federal, la que establece el impuesto, definiendo sus elementos y los supuestos de la obligación tributaria. Por lo tanto, el artículo que en esta vía - pero se combate, debe estimarse constitucional y por -- infundado el concepto de violación que al respecto se -- aduce."

"Quinto.- Es fundado el segundo concepto de - violación que se formula respecto a los actos de aplicación, hecho valer por la parte quejosa por violaciones -

41



al artículo 16 constitucional, en virtud de que carece -
de la fundamentación y motivación debidas."

"En efecto, de la lectura de la liquidación del
impuesto predial que obra a fojas 7 de autos, se despren-
de que la autoridad responsable fundó su resolución pero
no la motivó, ya que ninguna de las partes de dicha li-
quidación aparece ningún razonamiento lógico jurídico -
por el cual la autoridad responsable emitió dicho acto -
de molestia, ni el encuadramiento de los preceptos que --
cita como fundamento del mismo. En tales circunstancias,
se hace necesario otorgar el amparo y protección de la -
Justicia Federal para efectos de que deje insubsistente
el acto reclamado y emita otro si lo desea, pero confor-
me a derecho."

QUINTO.- Conforme con la sentencia a que se
hace mérito el quejoso interpuso en su contra recurso
de revisión, que fue admitido por el presidente de este
alto tribunal por acuerdo de fecha catorce de julio de -
mil novecientos ochenta y dos.

El agente del Ministerio Público federal desig-
nado para intervenir en el caso no formuló pedimento al-
guno.

El presidente de esta Suprema Corte de Justicia
de la Nación mediante proveído de dieciocho de agosto de
mil novecientos ochenta y dos turnó este asunto, para su
estudio, al ministro ponente; y,

TE DE JUSTICIA
MEXICO

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, ya que se interpone contra una sentencia pronunciada por un juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se plantea la inconstitucionalidad de una ley emanada del Congreso de la Unión, por lo que se está en la hipótesis prevista por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución federal, 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 11, fracción IV bis, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO.- El recurrente expresa como agravios - lo siguiente:

"UNICO.- Parte de la sentencia que lo causa es el considerando cuarto de la sentencia impugnada."

"Conviene dejar precisado antes de señalar el agravio que se cause, que los términos "instructivo de valuaciones" y "procedimiento para las valuaciones", son aparentemente unívocos pero realmente distintos. En to, debe decirse que aunque dichos términos pueden ser primera impresión lo mismo, sin embargo, son esencialmente diversos. De esta manera el instructivo de valuaciones es un instrumento o elemento material de carácter técnico que de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (artículo 61)



- 21 -

A.R. 1751/82

debe utilizarse para realizar o llegar a determinar el valor catastral de un predio. Mientras que el procedimiento de valuación consiste en un modo o forma de actuar que los peritos y autoridades que realicen y ordenen una valuación, deben seguir de acuerdo con la misma Ley. Esto es, mientras que uno de ellos (el instructivo) es un instrumento consistente en ciertos datos técnicos que se publican en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (artículo 74 de la Ley de Hacienda), el otro (el procedimiento) es la forma como han de llevarse a cabo tales valuaciones, como lo es que los peritos sean ingenieros, arquitectos o peritos de esas profesiones, que los peritos se presenten en el predio en días y horas hábiles, etc. (artículos 74, 75 y otros relativos de la Ley de Hacienda)."

"Ahora bien, lamentablemente el juez de Distrito incurre en el error de considerar que "instructivos de valuación" y "procedimiento de valuación" son la misma cosa, pues si cuando el artículo 66 impugnado habla de instructivos de valuación no puede pensarse en que se está refiriendo al procedimiento de valuación contenido en los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Hacienda."

"Tan es así que el propio artículo 74 de la Ley de Hacienda dice que las valuaciones catastrales se harán con arreglo a las disposiciones de la ley y a los instructivos que la Tesorería expida, con lo que distingue entre el procedimiento contenido en las disposiciones y los --

DE JUSTICIA
IMPRESION
SICO

instructivos que son técnicos y expedidos por la autoridad."

"Además, el capítulo de la Ley de Hacienda en que se contienen todas esas disposiciones está encaminado a establecer el "Valor Catastral" de un predio determinado. Que de acuerdo con esas normas jurídicas puede consistir en dos formas que son: 1.- Mediante valores unitarios de tierra y construcción, y 2.- Mediante avalúos catastrales."

"Esto es, el valor catastral de un predio puede determinarse mediante valores unitarios o mediante avalúos catastrales. Cuando el artículo 66 de la ley dice que el valor catastral se determinará mediante valores unitarios, está excluyendo la posibilidad de que se haga esa determinación mediante avalúo por peritos, pues ese mismo precepto dice que para sacar los valores unitarios se harán o elaborarán con dos elementos que son: el auxilio de la Comisión Asesora de Valores Catastrales y los Instructivos para las Valuaciones."

"En consecuencia, si se examina con atención el artículo 66 combatido en ningún momento establece que los valores unitarios se harán con avalúos catastrales por lo tanto los artículos para el procedimiento para valuación por peritos no pueden ser aplicados ni aun por hermenéutica jurídica para el caso a que se refiere el artículo 68. Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que para la determinación de valores unitarios -



- 23 -

A.R. 1751/82

como para la valuación por peritos la ley sólo coincide en exigir que se utilicen los instructivos para valuación, pero de ninguna manera para el caso del artículo 66 que se haga por el procedimiento de valuación pues, se repite, no se exige valuación pericial en el caso de este precepto." **A**

"En conclusión, si el mencionado artículo 66 no permite que el valor catastral se realice mediante la realización de avalúos periciales, si simplemente por la aplicación de valores unitarios, que la propia Tesorería determina sin ninguna base que permita al gobernado conocer como se realizó, resulta inconstitucional y así procede declararlo previa la revocación de la sentencia recurrida." **ENC**

TERCERO.- No son materia de la revisión el primero y el tercer punto resolutive de la sentencia recurrida, por no haber sido combatidos por las partes a las que pudieran causar perjuicio. Así, procede declararlos firmes. **ENTE**

CUARTO.- Es fundado el concepto de agravio que hace valer la parte recurrente, de conformidad con las consideraciones siguientes. **S**

Los artículos 66, 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal vigentes en la fecha en que se expidió el acto de aplicación reclamado, establecían lo siguiente.



MINISTERIO DE JUSTICIA
FEDERACION
MEXICANA

"ARTICULO 66.- Cuando el impuesto deba causar se sobre la base del valor catastral, éste será determinado por la Tesorería del Distrito Federal aplicando los valores unitarios tanto para tierra como para construcción. que apruebe la institución con el auxilio de la -- Comisión Asesora de Valores Catastrales y aplicando los instructivos para las valuaciones."

"ARTICULO 74.- Las valuaciones catastrales a -- que se refiere esta sección se harán con arreglo a las -- disposiciones de la presente ley y a los instructivos -- que la Tesorería del Distrito Federal expida al efecto, los que se publicarán en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal."

"La Dirección de Catastro y Contribuciones a -- la Propiedad Raíz de la Tesorería del Distrito Federal, en los casos a que se refieren los artículos 50 y 62 de la presente ley, ordenará por escrito las valuaciones -- catastrales que se practicarán por peritos que deberán -- ser ingenieros, arquitectos o pasantes de estas profesio -- nes y que se identificarán con credencial oficial."

"ARTICULO 75.- Sólo en los casos previstos en la fracción II del artículo 67 de este ordenamiento será necesario que los valuadores se presenten en hora -- días hábiles en el predio que debe ser objeto de la valuación, mostrando a los ocupantes tanto la orden para -- la misma como su credencial de identificación".



"Si los ocupantes se opusieran en cualquier forma a la valuación, el valuador informará a la Tesorería - del Distrito Federal a efecto de que se requiera por escrito a los ocupantes para que permitan la práctica de la valuación".

"ARTICULO 76.- Si no obstante el requerimiento a que se refiere el artículo anterior, los ocupantes del predio no permitiesen la valuación, ésta se hará de todas maneras con base en los elementos de que se disponga y - sin perjuicio de imponer al infractor las sanciones correspondientes".

"ARTICULO 77.- Los valuadores formularán los -- avalúos catastrales en las formas que apruebe la Tesorería del Distrito Federal".

"Un extracto del avalúo y la liquidación del - impuesto se notificará a los interesados".

De lo anterior, se advierte que los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Hacienda del Departamento - del Distrito Federal transcritos, establecen el procedimiento para efectuar las valuaciones catastrales que deben ser practicadas por peritos, en tanto que en ellos - no sólo se indica que las referidas valuaciones se ordenarán por escrito, sino también que serán practicadas por peritos ingenieros, arquitectos o pasantes en esas profesiones, los que se identificarán con credencial oficial, sin que se advierta de su lectura referencia alguna en relación con los avalúos catastrales que establece



DE JUSTICIA
SECRETARÍA
1982

el artículo 66 del mismo ordenamiento legal, el que precisa que cuando el impuesto deba causarse sobre la base del valor catastral, éste será determinado por la Tesorería del Distrito Federal aplicando los valores unitarios de tierra y construcción que ella misma apruebe, pues, -- además, el propio artículo 74 prevé que las valuaciones catastrales a que se refiere esa sección se harán con -- arreglo a las disposiciones de esa ley y, en esas condiciones, el procedimiento aludido no resulta aplicable al caso que prevé el artículo 66 citado, ya que éste establece su propio procedimiento para la práctica de las -- valuaciones catastrales a que se refiere.

Debe advertirse, a mayor abundamiento, que el procedimiento aludido, en esencia, ya se contemplaba en los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, vigente el veinte de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro, y era -- aplicable en todos los casos de valuaciones catastrales hasta antes de que el artículo 66 de la citada Ley de -- Hacienda fuera reformado por decreto de veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro, ya que a -- partir de esa reforma se dejó vigente únicamente en lo -- referente a predios que no hayan sido valuados con anterioridad y para aquellos que habiéndolo sido, hayan sufrido modificaciones; en cambio, tratándose de predios ya valuados que no hayan sido objeto de modificaciones, se dejó en manos de la autoridad administrativa la determinación discrecional del valor catastral de los mismos al disponer la citada reforma que para la actualización bial de los valores catastrales de predios que se contraran en esas condiciones no se requeriría valuar de peritos valuadores de la Tesorería, sino que bastaría aplicar los nuevos valores unitarios de tierra y construcción que la propia Tesorería del Distrito Federal aprobara para regir en el ejercicio fiscal correspondiente. Posteriormente, el referido artículo 66, fue reformado por decreto publicado el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cinco, estableciendo que -- "cuando el impuesto deba causarse sobre la base del valor

15



- 27 -

A.R. 1751/82

catastral, éste será determinado por la Tesorería del Distrito Federal y deberá aproximarse lo más posible al valor comercial que tenga el predio en la fecha en que deba entrar en vigor el avalúo correspondiente". Por último, dicho precepto legal se reformó por decreto publicado el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta,-- estableciendo nuevamente que cuando el impuesto deba calcularse sobre la base del valor catastral, éste será determinado por la Tesorería del Distrito Federal aplicando los valores unitarios de tierra y construcción que ella misma apruebe; de donde es posible determinar que a partir de esta última reforma el procedimiento que establecieron los artículos 74, 75, 76 y 77 citados, dejó de ser aplicable en tratándose de predios ya valuados que no -- hayan sido objeto de modificaciones, pues se dejó en manos de la autoridad administrativa la determinación discrecional del valor catastral de los mismos.

En tales condiciones, le asiste la razón a la recurrente al considerar en su agravio que el procedimiento de valuación catastral previsto en los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal vigente en la época en que se emitió el acto de aplicación reclamado, no es aplicable al caso a que se refiere el artículo 66 de ese ordenamiento legal, precepto que en este juicio de amparo se impugna.

Por otra parte, también tiene razón la recurrente al considerar que el artículo 66 combatido resulta inconstitucional porque deja a la Tesorería del Distrito Federal la determinación del valor catastral de un predio mediante la aplicación de valores unitarios que ella misma establece, sin ninguna base que permita al gobernado conocer como se realizó tal determinación.

En efecto, el principio de legalidad impositiva que consagra la fracción IV del artículo 31 constitucional, contempla la necesidad de que las cargas tributarias para los gobernados se encuentren establecidas en una ley, lo --



que significa además de que el acto creador del impuesto debe emanar del poder legislativo, que se consigne de manera expresa en la ley que establece el tributo los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcances de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación, así como el objeto, la base y la cantidad de la prestación, de tal modo que a las autoridades exactoras no les quede ningún margen de discrecionalidad en cuanto a dichos elementos a fin de evitar arbitrariedades y que su función se constriña a aplicar a los casos concretos las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad por el poder legislativo, para que así el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos; en otros términos, la arbitrariedad de la imposición y la imprevisibilidad de las cargas tributarias deben considerarse contrarias a la fracción IV del artículo 31 constitucional.

En la especie, de la transcripción del artículo 65 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que se impugna, se advierte que se faculta a la Tesorería del Distrito Federal para fijar el valor catastral de un predio aplicando los valores unitarios de obra y construcción que ella misma apruebe con el auxilio de la Comisión Asesora de Valores Catastrales, de donde resulta evidente que se deja al exclusivo arbitrio





autoridad administrativa la fijación del valor catastral de los predios, el cual constituye uno de los elementos - característicos y fundamentales del impuesto, ya que este valor catastral es la base para la fijación del impuesto predial de conformidad con el artículo 36, fracción I, de la propia Ley de Hacienda; luego, la determinación del - valor catastral del predio propiedad del quejoso ha quedado totalmente al arbitrio de la autoridad administrativa, pues para hacerlo no tiene que sujetarse a precepto - legal alguno, sino a valores unitarios de tierra y construcción que ella misma aprueba, ~~que exista base legal alguna para fijarlos, sino que únicamente se precisa que se efectuarán con el auxilio de la Comisión Asesora - de Valores Catastrales, auxilio que, además, tampoco se prevé en qué consiste y como debe prestarse.~~ Por tanto, resulta obvio que queda al arbitrio de la propia autoridad exactora la determinación de la base gravable del - impuesto predial y, consecuentemente, el citado artículo 66 reformado de la Ley de Hacienda del Departamento del - Distrito Federal viola lo dispuesto por el artículo 31, - fracción II, de la Constitución general de la República y, por ende, la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la propia Constitución.



Apoyan a lo anterior, en lo esencial, los criterios sustentados por este propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis jurisprudenciales números uno y dos visibles en las páginas cuatrocientos -



DE JUSTICIA

ochenta y uno a cuatrocientos ochenta y tres del informe de labores correspondiente al año de mil novecientos setenta y seis, que a la letra dicen:

"IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DEBEN - SALVAGUARDAR LOS.- Al disponer el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero esté establecido por ley, segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el pago de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la parte cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida. Es decir, el principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos





de la obligación tributaria; esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer; así como el objeto, la base y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. En resumen, el principio de legalidad en materia tributaria puede -- enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía -- del derecho penal, "nullum tributum sine lege".

"PREDIAL, EL ARTICULO 66 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO POR DECRETO DE 21 DE NOVIEMBRE DE 1974, ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE CONSAGRA EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, EN CUANTO AL SISTEMA DE VALUACION DE PREDIOS QUE ESTABLECE PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO... Tomando en consideración que el artículo 36, -- fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del -- Distrito Federal dispone que la base del impuesto predial lo es el valor catastral del predio y el artículo 66 de -- dicho ordenamiento legal, reformado por decreto de 21 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial del 13 de diciembre de ese mismo año, establece que en tratándose de predios ya valuados que no hayan sufrido modificaciones, no se requerirá valuación de los peritos valuadores de la Tesorería, sino que bastará aplicar los nuevos valores unitarios de tierra y de construcción que la propia Tesorería apruebe para regir en el ejercicio fiscal correspondiente, resulta evidente que este último numeral

deja en manos de la referida autoridad exactora la facultad de fijar el valor catastral de los predios antes mencionados a su discreción y, en consecuencia, la determinación de la base gravable del propio impuesto predial, elemento esencial de éste. Es decir, si la Tesorería del Distrito Federal tiene la facultad de fijar cada dos años los valores unitarios de tierra y de construcción y éstos son los que deben aplicarse para actualizar los valores catastrales de predios ya valuados, que no hayan sufrido modificaciones, es incuestionable que bastará con que fije a su arbitrio dichos valores -pues no se señala base alguna para hacerlo-, para que también a su arbitrio fije el valor catastral de los inmuebles que se encuentran en esas condiciones y, con ello, la base gravable del tributo en tanto que, como se acaba de precisar, el citado valor catastral constituye la base gravable del impuesto. Además, -por vía de consecuencia, el sistema del artículo 66 combatido deja en manos de la propia autoridad exactora la fijación, en cada caso concreto, de la cuota o tarifa de dicho tributo, también elemento esencial de éste, porque como el artículo 41 de la propia Ley de Hacienda citada establece una tarifa de tasa progresiva, en relación con el valor catastral que se asigna a cada predio, es inconcuso que si la autoridad exactora desea gravar en mayor cantidad a un predio en particular, bastará con que le señale un valor catastral que corresponda al renglón de la tarifa respectiva para lo que logre; por lo tanto, el citado



artículo 66, reformado, de la mencionada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal viola el principio de legalidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal y, por ende, la garantía de legalidad que en favor del gobernado tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales."

Consecuentemente, habiendo resultado fundado el concepto de agravio a estudio, procede revocar en este -- aspecto la sentencia recurrida y conceder al quejoso el amparo y protección de la justicia de la Unión que solicita.

Por lo expuesto y fundado; y con apoyo además -- en el artículo 91 de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.- Queden firmes el primero y el tercer puntos resolutivos de la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- Se revoca el segundo punto resolutivo de la sentencia recurrida; en consecuencia:

TERCERO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a Magdalena Castillo Rodríguez en contra de los actos que reclama del Congreso de la Unión, presidente de la República, secretario de Gobernación, secretario de Hacienda y Crédito Público y jefe del Departamento del Distrito Federal, consistentes en la expedición, promulgación y refrendo del decreto publicado el treinta de diciembre de mil -- novecientos ochenta, por cuanto reforma el artículo 66 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.



SECRETARÍA DE JUSTICIA
FOLIO 154

Notifíquese; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos al juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia - de la Nación en Pleno por unanimidad de dieciocho votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle -- Martínez, Díaz Infante, Pavón Vasconcelos, Robollado, - Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, Salmorán de Tamayo, Sánchez Vargas, Del Río, Calleja García, León Orantes y presidente Inárritu.

Firman Los CC. Presidente, Ministro ponente con el C. Secretario General de Acuerdos que da fe.


EL PRESIDENTE.


JORGE INARRITU.

MINISTRO PONENTE



ATANASIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ.

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS


Lic. Manuel Torres Bueno.

Cotejó:

Esta foja pertenece al Amparo en Revisión No. 1751/82, promovido por Magdalena Castillo Rodríguez.




PEPE/mom.



FORMA

49

- 35 -

A. R. 1751/82.

En 26 JUL 1983 se pasó este
asunto al C. Actuario para la notificación del auto
que antecede Conste. *[Signature]*

13 SET. 1983

En y Por medio de lista, se
notificó la resolución anterior a las partes y al Ministerio Público
Federal. Conste.

[Signature]

SENTEN

