



AMPARO EN REVISION 1754/82
SERGIO A. SANCHEZ CASTELLANOS O.

PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO MANUEL GUTIERREZ DE VELASCO
SECRETARIO: Lic. Pedro Esteban Penagos López.

México, Distrito Federal. Acuerdo ¹ Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondien-
te al día cinco de julio de mil novecientos ochenta y tres

Vo.Bo.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el veintiseis-
to de octubre de mil novecientos ochenta y uno a la ofi-
cialía de partes común de los juzgados de Distrito en Ma-
tería Administrativa en el Distrito Federal, remitido por
razón de turno al Juzgado Sexto de Distrito, Sergio A. -
Sánchez Castellanos O, por su propio derecho, solicitó -
el amparo y la protección de la justicia federal contra
las autoridades y por los actos que a continuación se in-
dican:

"AUTORIDADES RESPONSABLES: 1.- H. Congreso de-
la Unión. 2.- Presidente de la República. 3.- Secretario
de Programación y Presupuesto. 4.- Secretario de Gober-
nación. 5.- Secretario de Hacienda y Crédito Público.
6.- Jefe del Departamento del Distrito Federal. 7.-

DE JUSTICIA
CION
69

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 refirió 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 --



34



- 3 -

A.R. 1754/82

fecha de diciembre (sic) 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]

[REDACTED] 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 poseedor del inmueble ubicado en [REDACTED]

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

"Hasta el cuarto bimestre del presente año el -
 inmueble de mi propiedad causó un impuesto predial de -
 [REDACTED] por bimestre, con base al valor catastral que -
 ascendía a la suma de [REDACTED]

"La liquidación que la Tesorería del Distrito -

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 EBE, TICE
 NACION
 TICE

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, en dicho artículo 66 y sus consecuencias son inconstitucionales."

TERCERO.- El promovente estimó vulneradas en 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 diciembre (sic) 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."



3

- 5 -

A.R. 1754/82

"En efecto, el artículo 31 constitucional señala en su fracción IV que: "ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.""

"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 valuaciones".

"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 validez de los impuestos, pues como se apreciaba 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 predio. Aún más, ni siquiera da base alguna que norme el criterio de la Tesorería para la determinación del valor catastral de los inmuebles que se deben gravar con el impuesto predial."

"Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de

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; segundo, que sea proporcional y equitativo; y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución general".

"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 DETERMINAR EL MONTO DE LOS.- La determinación del monto de los impuestos debe ser hecha en la misma ley que los establece, o cuando menos ésta debe fijar las bases generales 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 (sic) 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 ARTICULO

36



- 7 -

A.R. 1754/82

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. Tomando en consideración que el artículo 36, fracción 1, 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 de 13 de diciembre 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 Tesorería, sino que bastará aplicar los nuevos valores unitarios de tierra y de construcción que la propia Tesorería apruebe para registrar 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 incues-



DE LOS
FACIL
100

tionable 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 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 renglón 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 y 16 constitucionales".

"En consecuencia, si como hemos dicho el artículo 66 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, no 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 mismo 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 encuentran 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 tributario, 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 Poder Judicial 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, - segunda parte, del informe correspondiente al año de 1973



y tesis de jurisprudencia N.º. 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."

DE JUSTICIA
10
30

CUARTO.- El juez de Distrito indicado, por --
acuerdo de diecisiete de noviembre de mil novecientos --
ochenta y uno, admitió la demanda de que se trata, la --
que se registró con el número 480/81. Seguido el juicio
pronunció sentencia el dieciséis de diciembre del mismo
año, que concluyó con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.- De conformidad con lo manifestado --
en el considerando segundo de esta resolución, se SOBRE-
SEE en el presente juicio de garantías en contra de los --
actos que se reclaman del Secretario de Programación y --
Presupuesto y Tesorero del Distrito Federal."

"SEGUNDO.- Conforme se manifestó en el consi-
derando cuarto que antecede, la Justicia de la Unión NO
AMPARA NI PROTEGE a SERGIO A. SANCHEZ CASTELLANOS O., --
en contra de los actos que reclama del H. Congreso ^{DUP} de la
Unión, Presidente de la República, Secretario de Gober-
nación, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Jefe
del Departamento del Distrito Federal."

"TERCERO.- De conformidad a lo expuesto en el
considerando quinto de esta resolución, La Justicia de --
la Unión AMPARA Y PROTEGE a SERGIO A. SANCHEZ CASTELLANOS
O., en contra de los actos que reclamó de los CC. Direc-
tor de Catastro y Contribuciones a la Propiedad Raíz y --
Jefe del Departamento de Liquidación y Giro, ambos depen-
dientes de la Tesorería del Distrito Federal, mismos que
han quedado precisados en el resultando primero de este
fallo."



- 13 -

A.R. 1754/82

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

"PRIMERO.- Se tienen como ciertos, en forma presuntiva, los actos que se reclaman del Congreso de la Unión, Presidente de la República y Jefe del Departamento del Distrito Federal, en razón de que las dos primeras autoridades no rindieron sus correspondientes informes con justificación y la última por no haber firmado el mismo, por lo que se actualiza en contra de las citadas responsables la presunción de certeza a que se refiere el artículo 149 de la Ley de Amparo."

"SEGUNDO.- No son ciertos los actos que se reclaman del Secretario de Programación y Presupuesto y del Tesorero del Distrito Federal, toda vez que dichas autoridades al rendir sus correspondientes informes justificados niegan expresamente la existencia de los actos que les atribuye la quejosa y como ésta no aportó prueba alguna tendiente a desvirtuar el tenor negativo de los referidos informes, procede decretar el sobreseimiento del presente juicio de garantías de conformidad con lo que dispone el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, como las tesis jurisprudenciales números 4 y 117, publicadas a fojas 11 y 209, octava parte, del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, con los rubros: "ACTO RECLAMADO, NEGACION DEL" e "INFORME JUSTI-



DE JUSTICIA

PICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES."

"TERCERO.- Son ciertos los actos que se reclaman de los CC. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Director de Catastro y Contribuciones a la Propiedad Raíz de la Tesorería del Distrito Federal y Jefe del Departamento de Liquidación y Giro también dependiente de la Tesorería del Distrito Federal, en atención a que así lo manifiestan dichas autoridades al rendir sus informes con justificación."

"CUARTO.- Los conceptos de violación que hace valer la parte quejosa, resultan a juicio del suscrito infundados por cuanto hace a la inconstitucionalidad del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de diciembre de 1980, que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, en atención a que no es cierta la aseveración que hace el quejoso en el sentido de que la ley no indica ni precisa en su artículo 66 la forma en que se ha de proceder para fijar el valor catastral de un predio, ya que sí bien es cierto que el citado artículo 66 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal no hace esa especificación, no menos cierto es que los artículos 74 y 76 de la ley de referencia sí dan las bases para practicar los avalúos como el del presente caso, luego entonces, al no asistir la razón al quejoso en las argumentaciones que en forma destacada efectúa en su demanda de amparo,-



- 15 -

A.R. 1754/82

procede negar el amparo y protección de la justicia federal que solicita, respecto de la inconstitucionalidad del decreto."

QUINTO.- Inconforme con la sentencia a que se hace mérito, en la parte que negó el amparo, el quejoso, por conducto de su autorizada para oír notificaciones, - interpuso en su contra recurso de revisión, que fue admitido por el presidente de este alto tribunal por acuerdo de siete de marzo de mil novecientos ochenta y tres.

El agente del Ministerio Público federal adscrito no formuló pedimento alguno.

El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante proveído de veintiocho de abril de mil novecientos ochenta y tres, notificado el trece de mayo siguiente, turnó este asunto, para su estudio, al ministro ponente; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Pleno de la Suprema Corte de Jus

ticia 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 causa, que los términos "instructivo de valuaciones" y "procedimiento para las valuaciones" son aparentemente unívocos pero realmente distintos. En efecto, debe decirse que aunque dichos términos pueden ser a 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) 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 --

41



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 pasantes 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, se puede 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 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 y 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 66. Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que para la determinación de valores unitarios 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 --



- 19 -

A.R. 1754/82

haga por el procedimiento de valuación, pues, se repite, no se exige valuación pericial en el caso de este precepto."

"En conclusión, si el mencionado artículo 66 - no permite que el valor catastral se realice mediante la realización de avalúos periciales, si no 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."

TERCERO.- No son materia de la revisión el primero y el tercer puntos resolutive de la sentencia recurrida, por no haber sido combatidos por las partes a las que pudieran causar perjuicio. Así, procede estimarlos firmes y permanecer ajenos a este fallo.

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

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:

"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 construc-



DE JUSTICIA
CION
92

ción 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 Departa-
mento 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 profe-
siones y que se identificarán con credencial oficial."

"ARTICULO 75.- Sólo en los casos previstos en
la fracción II del artículo 67 de este ordenamiento, se-
rá necesario que los valuadores se presenten en hora y -
días hábiles en el predio que debe ser objeto de la va-
luación, 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 Tesore-
ría del Distrito Federal a efecto de que se requiera por
escrito a los ocupantes para que permitan la práctica -
de la valuación."



- 21 -

A.R. 1754/62

"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 la transcripción de los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, se advierte que establecen el procedimiento para efectuar las valuaciones catastrales que deben ser realizadas por peritos, las cuales se ordenarán por escrito y serán practicadas por ingenieros, arquitectos o peritos en esas profesiones, quienes se identificarán con credencial oficial, sin que de su lectura se advierta referencia alguna en relación con los avalúos catastrales que establece 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



MINISTERIO DE JUSTICIA
NACIONAL
100

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 en esencia el procedimiento aludido 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 que 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 el procedimiento de valuación citado se dejó vigente únicamente en lo referente a predios que hayan sido objeto de modificaciones; en cambio, tratándose de predios ya valuados que no hubieren 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 bienal de los valores catastrales de predios que se encontraran en esas condiciones no se requeriría valuación de peritos valuadores de la Tesorería, sino que bastaría aplicar los nuevos valores unitarios de tierra y de 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 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 di-
 ciembre de mil novecientos ochenta, estableciendo nueva-
 mente que cuando el impuesto deba causarse sobre la base
 del valor catastral, éste será determinado por la Tesore-
 ría del Distrito Federal aplicando los valores unitarios
 de tierra y construcción que ella misma apruebe; de don-
 de es posible determinar que a partir de esta última re-
 forma el procedimiento que establecen los artículos 74,-
 75, 76 y 77 de la Ley de Hacienda del Departamento
 de predios ya valuados que no hayan sido objeto de modi-
 ficaciones, pues se dejó en manos de la autoridad admi-
 nistrativa la determinación discrecional del valor catas-
 tral de los mismos.

En tales condiciones, le asiste la razón a la
 recurrente al considerar, en su agravio, que el procedi-
 miento 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 emi-
 tió el acto de aplicación reclamado, no es aplicable al



DE JUSTICIA
 NACION
 1100

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 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 creativo del impuesto debe emanar del poder legislativo, que se consignen 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 -



- 25 -

A.R. 1754/82

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 66 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 tierra y de 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 de la 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, sin 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, -

SECRETARÍA DE JUSTICIA
DIRECCIÓN
JURÍDICA

además, tampoco se prevé en qué consiste y cómo 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 IV, 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 ochenta y uno a cuatrocientos ochenta y tres del informe de labores correspondiente al año de mil novecientos setenta y seis, a 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 residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, 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 forma 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 //

SECRETARÍA DE JUSTICIA
FEDERACIÓN
MEXICANA

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 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 número 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 particular, bastará con que le señale un valor catastral que corresponda al renglón 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 y 16 Constitucionales."

En los términos expuestos, el quince de marzo de mil novecientos ochenta y tres se resolvió por unanimidad de dieciocho votos el amparo en revisión número 1751/82, - promovido por Magdalena Castillo Rodríguez, en el que se planteó una situación similar a la aquí expuesta, resolución que también se invoca en apoyo del presente fallo.



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

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a Sergio A. Sánchez Castellanos O. 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.

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 diecinueve votos de los señores ministros López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas, Castellanos Tena, Azuela Guitrón, Díaz Infante, -




Fernández Doblado, Pavón Váscancelos, Rebolledo, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorón de Tamayo, Sanchez Vargas, Del Río, Calleja García, León - Orantes, Olivera Toro y presidente Iñárritu.

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


EL PRESIDENTE


JORGE INARRITU

MINISTRO PONENTE


MANUEL GUTIERREZ DE VELASCO

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS


Lic. Manuel Torres Bueno

Cotejó.


Esta foja pertenece al Amparo en Revisión No. 1754/82 , promovido por Sergio A. Sánchez Castellanos O.

ABV/mem.

En 18 Oct. 1983
se pasa este asunto al C. Actuario para la notificación del auto que antecede Consta.

19 OCT. 1983

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

A large, stylized handwritten signature in dark ink, appearing to be "Alfredo Castañeda R.", is written over the text "Conste." and extends across the right side of the page.