PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 7/2017.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2017
PROMOVENTE: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES
DE LA SÉPTIMA LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIA ADJUNTA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

Ciudad de México.¹ Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

V I S T O S; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 7/2017**, promovida por Diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta de enero de dos mil diecisiete, Diputados de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma que se precisa, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridad emisora de la norma impugnada:

- El Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura.

Autoridad promulgadora de la norma impugnada:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Norma impugnada:

- *El artículo 130, fracción I, y Vigésimo Tercero Transitorio, Apartado "Normas de Aplicación para Avalúos Catastrales", numeral 2, párrafo Séptimo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, para el ejercicio de dos mil diecisiete.*

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. Los promoventes expusieron los siguientes conceptos de invalidez:

PRIMERO.

- Señalan que en el proyecto de dictamen impugnado se disminuyó la tasa del uno por ciento (1%) al punto ocho por ciento (0.8%) anual para deducir en el procedimiento del cálculo del valor de los inmuebles, por el efecto de las depreciaciones debido al paso del tiempo; ello sin haberse expuesto en el texto del mismo ninguna explicación, indicación de que se modificaría, ni la debida fundamentación y motivación, lo cual tiene como grave efecto un aumento del valor de los predios sometidos a este cálculo, que deriva en un no justificado incremento en el pago del impuesto predial, debido a que ésto provoca que los predios y las construcciones adheridas a él vayan depreciando su valor a una velocidad menor, provocando a su vez el pago de un impuesto mayor respecto al que resultaría de aplicarse la depreciación al uno por ciento (1.0%).

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo Trigésimo Cuarto Transitorio del Decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso de cambiar el nombre de las instituciones o autoridades del mencionado Distrito que aquí se citen, en razón de que en términos del artículo Trigésimo Primero transitorio del decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de la Ciudad México, éstas conservarán sus denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.

- Es decir, explican que existe una variación o diferencia en la tasa contenida en el artículo Vigésimo Tercero Transitorio de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Local y el diverso Vigésimo Tercero Transitorio contenido en el dictamen emitido por las Comisiones y posteriormente aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin que en la exposición de motivos del referido dictamen se funde y motive la razón de dicha disminución de la tasa (del 1.0% al 0.8%), lo cual transgrede los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.
- Adujeron que por lo que respecta a la omisión en el ajuste de los valores de los “Límites Inferior y Superior de los rangos catastrales definidos en el artículo 130, fracción I, tarifas de la iniciativa, Dictamen y Decreto que reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete”, debe tenerse presente que el numeral 18 del referido código, establece que todas las cuotas, tarifas, cantidades y número contenidos en dicho Código Fiscal se deberán actualizar cada año, para considerar el aumento de la inflación. Sin embargo, como se puede constatar con el precepto 130 impugnado, los valores que definen los rangos de tributación en su límite inferior y superior del impuesto predial, no se ajustaron para atender la evolución de la inflación, por lo que el legislador no cumplió con la obligación ordenada por el diverso 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, de actualizar los valores contenidos en el Código Fiscal, en el sentido de compensar el proceso inflacionario, perjudicando con ello a los contribuyentes, porque aumenta el valor catastral y comercial de los predios, sin ajustarse los rangos de tributación del artículo 130 en cuestión.
- Señalan que sin que cambien las características de los predios y sin que el legislador determine un cambio de tasas, los pagos del impuesto del predial realizados por un número importante de contribuyentes, más no todos, se ven aumentados mucho más que la inflación. Situación que evidentemente vulnera los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
- Explican que con base en los artículos 18 del Código Fiscal del Distrito Federal y 8 de la Ley de Ingresos para el ejercicio de dos mil diecisiete, se ajustaron la “Cuota Fija” y “el Porcentaje aplicable a la diferencia con el Límite Inferior Catastral” de tal manera que los pagos de cada rango definido aumentaron en promedio tres punto noventa y nueve por ciento (3.99%), como es correcto. Pero no se ajustaron “los valores de los límites inferior y superior de cada rango” provocando que, en algunos casos, si un predio subió su valor en tres punto noventa y nueve por ciento (3.99%) por efecto de la inflación, ascienda al siguiente escalón de los rangos.
- Aducen como ejemplo a lo anterior, el hecho de que en dos mil dieciséis un predio valía una cantidad de \$1'620,000.00 (un millón seiscientos veinte mil pesos 00/100 M.N.), por lo cual se encontraba ubicado dentro del rango “F” del artículo 130, fracción I, del Código Fiscal para el Distrito Federal vigente en dos mil seis, y que en dos mil diecisiete, debido a la inflación de tres punto noventa y nueve por ciento (3.99%), pasa a tener un costo de \$1'684,638.00 (un millón seiscientos ochenta y cuatro mil seiscientos treinta y ocho pesos 00/100 M.N.), por lo cual, al no haberse ajustado los límites inferior y superior para reconocer la inflación esperada en dos mil diecisiete, el predio escala del rango “F” al “G”, aumentándose sus cargas fiscales sin que el predio haya sido modificado de ninguna manera por su propietario.
- Señalan, adicionalmente, que se aplica retroactivamente un nuevo factor de descuento por antigüedad de la construcción de punto ocho por ciento (0.8%) contra el de uno por ciento (1.0%) que se hizo hasta el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.
- Explican que se advierte que la forma de resolver ese problema sería modificando la redacción del artículo Vigésimo Tercero Transitorio del Código Fiscal de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, en el séptimo párrafo correspondiente a las “Normas de Aplicación para Avalúos Catastrales”. Numeral 2. de los avalúos catastrales, para señalar que el factor del uno por ciento sería hasta dos mil dieciséis y punto ocho por ciento para dos mil diecisiete.

SEGUNDO.

- Señalan que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, viola el principio de legalidad tributaria, previsto por los numerales 1, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que el legislador fue omiso al no aplicar correctamente el procedimiento establecido en el precepto 18 de dicho Código, pues con base en el artículo 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, las cuotas y las tarifas de las contribuciones, las multas, valores y, en general, las cantidades establecidas en dicho código tributario vigentes en dos mil dieciséis, debieron actualizarse a partir del primero de enero del ese año, con el factor de tres punto noventa y nueve por ciento (3.99%).

- Manifiestan que el legislador modificó parcial y erróneamente la tarifa del impuesto predial que establece el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, puesto que aumentó en un 3.99% la cuota fija y el porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior y no lo llevó a cabo para los dos elementos restantes (límite inferior y superior del valor catastral de un inmueble), transgrediendo así el principio de legalidad tributaria.
- Explican que al dejar sin variación y aplicación del citado porcentaje (3.99%) los límites inferiores de los valores catastrales de cada rango y, en cambio, sí aumentar en dicha proporción los valores catastrales, las cuotas mínimas y las tasas aplicables al excedente, se provocaron aumentos al impuesto predial muy superiores al factor establecido en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, a la voluntad del legislador y, por ende, resultan violatorios del principio de legalidad tributaria.
- Aducen que al aplicar el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, sin las variaciones antes expuestas, el resultado final del impuesto predial bimestral no es de tres punto noventa y nueve por ciento (3.99%), como lo establecen los numerales 8 de la Ley de Ingresos y 18 del referido código, sino del nueve punto cuarenta y siete por ciento (9.47%), que evidentemente tiene como consecuencia la violación al principio de legalidad tributaria.

TERCERO.

- Manifiestan que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, viola los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad tributaria, previstos en el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con los diversos 1, 14 y 16 de dicha norma suprema, toda vez que, los únicos rangos de la tarifa del impuesto predial cuyo incremento sí resultó en tres punto noventa y nueve por ciento (3.99%) fueron aquéllos que tienen cuota fija y que se encuentran identificados en el referido precepto 130 con las letras A, B, C y D, situación que plantea un problema de inequidad con respecto al resto de los causantes (todas las demás letras encontradas en la tabla del propio artículo), cuyo incremento por error, es superior rebasando varias veces el factor establecido en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el dos mil diecisiete.
- Señalan que es evidente que los ciudadanos que no se encuentran en los rangos A, B, C y D del numeral reclamado, no guardan relación con el hecho imponible del tributo afectando a su vez el principio de proporcionalidad. Es decir, el sistema determinado por el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, obliga al sujeto pasivo sobre bases gravables que no se ajustan al tres punto noventa y nueve por ciento (3.99%), sino que los rangos del A al D, si se actualiza su valor en dicha medida, y el resto no lo hace en esa manera y forma. Por tanto, la comparación de rangos respecto a valores más altos al D, aumentan desproporcionadamente y sin alguna razón.
- Estiman que los ciudadanos que se encuentren en estos supuestos (que no sean de los estipulados del A al D), se colocan en un supuesto de contribuir al gasto público en función de variables que no demuestran su capacidad contributiva, que existe un tratamiento distinto dentro de los mismos supuestos y que no encuentra justificación en la ley, en las discusiones del órgano legislativo ni mucho menos en las iniciativas presentadas.

CUARTO (señalado como TERCERO)

- Señalan que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, en relación con el Vigésimo Tercero Transitorio de la misma norma, viola las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica y no retroactividad de la ley, tuteladas por los numerales 1, 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales.
- Explican que el artículo Vigésimo Tercero Transitorio del Código Fiscal del Distrito Federal, plantea la modificación del contenido que venía aplicándose al sujeto pasivo de la relación tributaria en los últimos años respecto de la depreciación de construcción. Cambio que, *per se*, no es fuente de violación constitucional ni de reclamo. Sin embargo, en la manera en la que lo reflejaron en el artículo 130 de dicho código, crea un resultado sobre la carga impositiva, ilegal, desproporcionada e inequitativa, a saber:
 - Que la norma transitoria en mención establece la posibilidad de depreciar un bien inmueble a razón de punto ocho por ciento (0.8%) anual. Dicho elemento es y deberá ser contemplado en la fórmula total para valorar el impuesto predial final.
 - Que hasta el dos mil dieciséis, el factor de depreciación previsto por la norma tributaria ascendía a uno por ciento (1%) anual, pudiendo depreciar hasta el cuarenta por ciento (40%) total del inmueble, lo que genera un derecho dentro de las esferas jurídicas de los gobernados y la posibilidad que esto conlleva de planear, ajustar o prever los gastos (contribuciones, administración del patrimonio, etcétera), hasta un plazo de 40 años de distancia (1% anual y hasta el 40% total, implican 40 años en una suma y lógica simple).

- Que dicho derecho no cesa su defectos, y menos hacia el pasado y todas las variaciones, peritajes, situación inmobiliaria y, aún más importante, la fiscal-tributaria, por la entrada en vigor de una nueva norma.
- Que la situación jurídica adquirida con anterioridad es y debe ser vigente hasta el término (ámbito temporal de validez de la norma) que disponga y que atienda al principio de certeza y seguridad jurídica, que implica la posibilidad de prever hacia futuro los efectos y resultados de ubicarse en un supuesto normativo determinado.
- Que en el presente año (normas que se reclaman) el Código Fiscal del Distrito Federal, a través de la norma transitoria mencionada, establece la posibilidad de depreciar el bien inmueble ya no en un por ciento (1%) anual, sino en sólo un porcentaje de punto ocho (0.8%) hecho que aplicado sin considerar los derechos generados con anterioridad (1% a 40 años) da como resultado que el monto total a gravar es mayor a lo que debería de ser, ya que el valor catastral depreciado (en dos mil diecisiete) será menor y, por ende, los impuestos prediales serán mayores e inconstitucionales.
- Señalan que la referida variación es legal y aceptable para el futuro, a partir que entra en vigor la norma. Es decir, si previamente el sujeto pasivo conoce los alcances de la norma respecto a la depreciación y comprende que sólo podrá depreciar bienes inmuebles por una tasa de punto ocho por ciento (0.8%) anual, estará en capacidad de llevar a cabo desde su planeación hasta la toma de decisiones de los instrumentos financieros que más le convengan, o simplemente no acudir al mercado inmobiliario si considera que el Estado no le provee de suficientes incentivos. Sin embargo, si en dos mil diecisiete se aplica la nueva tasa (0.8%) sin considerar todo el monto depreciado a lo largo de los años, y considerando aquellas normas jurídicas, encontramos una situación injustificada, no considerada por el legislador y, por tanto, inconstitucional, toda vez que la nueva situación (0.8%) aplicada a diversos bienes inmuebles pararán a un rango superior a la tarifa establecida en el artículo 130, dando lugar a incrementos provocados por la aplicación de ese supuesto que en ciertos casos llegan más de diez o quince por ciento.
- Apuntan que no se pretende declarar inválido el punto ocho por ciento (0.8%) tutelado por la norma, sino que la aplicación incorrecta hacia el pasado, refleja incorrectamente la voluntad del legislador y, sobre todo, la violación a la certeza y seguridad jurídica y legalidad de toda norma fiscal.
- Aducen que correctamente la norma debe establecer el punto ocho por ciento (0.8%) a partir de dos mil diecisiete, respetando las valoraciones, valuaciones y montos gravables de dos mil dieciséis, y anteriores (1%).

TERCERO. Admisión y trámite de la demanda. Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, el Presidente de esta Suprema Corte, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2017**, y designó al Señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para que fungiera como instructor en el procedimiento.

Por acuerdo de esa misma fecha, el Ministro instructor previno a los promoventes para que exhibieran a este Alto Tribunal la documentación que permitiera acreditar que tienen el carácter con el que se ostentan, apercibidos que, de no cumplir con lo ordenado, decidiría sobre la presentación del escrito de mérito con los elementos con que se contaba.

Mediante auto de siete de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por cumplida la prevención formulada, en virtud de que se exhibió la documentación con la que se acredita que los veintidós promoventes del escrito inicial tienen el carácter con el que se ostentan, esto es, Diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad hecha valer. Asimismo, se dio vista a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, para que rindieran sus respectivos informes; además, requirió a dicha Asamblea, para que al momento de rendir su informe, remitiera copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo la iniciativa, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se haya aprobado, en las que consten las votaciones de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los respectivos diarios de debate; y al Jefe de Gobierno, para que en el mismo plazo enviara a este Alto Tribunal, un ejemplar de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en la que se publicó el Decreto impugnado.

CUARTO. Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al rendir respectivamente sus informes manifestaron, en síntesis lo siguiente:

a) Asamblea Legislativa del Distrito Federal (autoridad emisora):

Contestación al primer concepto de invalidez.

- Señala que para analizar los artículos reclamados, es preciso mencionar que existen dos procedimientos para determinar el valor catastral del inmueble que sirve de base para efectos del cálculo del impuesto predial, el primero hace referencia a la realización de un avalúo directo practicado por persona autorizada, el cual atiende a las características particulares del inmueble, mientras que el segundo procedimiento dispone la aplicación de las tablas de valores unitarios a que se refiere el artículo 129 del Código Fiscal del Distrito Federal.
- Afirma que el procedimiento para determinar la base gravable con la práctica de un avalúo, permite apreciar con mayor precisión la capacidad contributiva reflejada por el sujeto pasivo de la contribución al actualizar el hecho imponible del tributo, atendiendo a la revelación de riqueza producida por la propiedad o posesión de un bien inmueble concreto y apreciando sus características particulares; en tanto que, el numeral 127, párrafo quinto del Código de la materia, establece que los contribuyentes podrán optar por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aplicando los valores unitarios y la metodología a que se refiere el diverso 129 del mismo ordenamiento.
- Refiere que la relación existente entre los referidos procedimientos para determinar la base gravable del tributo, no implican el establecimiento de una regla general y una opción particular, sino que se trata de diversos mecanismos para la determinación de la base que atienden a criterios de precisión y simplificación, aplicando los valores unitarios de suelo y de construcción, ello en razón de que la legislación fiscal debe acercarse, en la mayor medida posible a la real capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo.
- Refiere que, el legislador se encuentra en posibilidad de establecer mecanismos de determinación de la base, que faciliten al contribuyente la autodeterminación del tributo, tomando en consideración que, en el caso, las disposiciones a través de las cuales se logra dicho objetivo tienen el carácter de generales y abstractas, por lo que, resulta lógico que el resultado de su aplicación derive en un valor aproximado del bien objeto de imposición, pues dichas normas no se refieren a un inmueble en específico, lo que no se traduce en el establecimiento de una base ficticia del impuesto, sino en un medio para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, más aún si se toma en consideración que el contribuyente siempre puede optar por el procedimiento de avalúo, que se aproxima en mayor grado al valor del inmueble.
- Explica que para los efectos de calcular la base del impuesto predial, el órgano legislativo tiene la obligación de emitir anualmente la relación de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él, instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, las cuales sirven de base para que los contribuyentes determinen el valor catastral, dichos valores, atienden a los precios de mercado del suelo y de las construcciones de la Ciudad de México, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor, tipo enclave de valor y tipo corredor de valor.
- Señala que lo anterior, se encuentra señalado en el artículo Vigésimo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado el veintinueve de diciembre del dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, en el caso de las construcciones, se deberá determinar el tipo, considerando su uso (habitacional y no habitacional), así como el rango de niveles y la Delegación a que corresponda, hecho lo propio, se determinará la clase a la que pertenece, para tales efectos, se aplican las matrices de puntos.
- Una vez obtenida la clase a la que pertenece el inmueble, se determinará el valor que por metro cuadrado de construcción le corresponde y una vez verificada esta etapa, se obtendrá el valor catastral, en caso de inmuebles de uso habitacional sujetos al régimen de propiedad en condominio, se considerará además la parte proporcional de las áreas comunes que le correspondan conforme a su indiviso.
- En los inmuebles de uso no habitacional, se considerará cada uso cubierto y descubierto según aplique, se determinará su tipo y clase que le corresponda, por lo que, se deberá establecer el valor de la construcción con la suma total de cada una de ellas.

- Para los inmuebles que cuentan con distintos usos, incluso habitacional, cuando las personas residan de forma ocasional o para resguardar dichos inmuebles, se debe tomar el valor de cada una y sumarse a las restantes para así obtener el valor total de la construcción.
- Finalmente, indica, al resultado obtenido se le aplicará una reducción según el número de años transcurridos desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación que hubiere afectado por lo menos un 30% de la superficie construida considerando todas las plantas del inmueble, en razón de 0.8% para cada año transcurrido, sin que en ningún caso se descunte más del 40%.
- Aduce, que de lo anterior se logra advertir, que las manifestaciones de los promoventes son infundadas, pues pretenden demostrar que la ausencia de motivación de la disminución de la tasa del 1% al 0.8% anual, para reducir el procedimiento del cálculo del valor de los inmuebles respecto de impuesto predial, conlleva una violación a las garantías de legalidad, certeza y seguridad jurídica; pues contrario a dichos argumentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el legislador no está obligado a precisar las razones o circunstancias especiales que tomó en consideración para expedir una ley, dado que el requisito de motivación se satisface cuando ésta se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas y se encuentra facultado constitucionalmente para expedirla.
- Señala que la motivación de un acto legislativo no implica, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a la ley deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Si el legislador tuviera que exponer los motivos que justifica la razón de ser de cada uno de los artículos que conforman los ordenamientos legales que emite, la producción de éstos sería sumamente lenta y, por tanto, incapaz de regular realidades sociales, pues siempre se vería superado por éstas.
- Por lo que, si bien los Tribunales Constitucionales se encuentran facultados para revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de poderes legislativos, dicha motivación es diferente a la de los actos administrativos, ya que puede ser de dos tipos, a saber, reforzada y ordinaria.
- Explica que la motivación reforzada implica el cumplimiento de diversos requisitos, tales como la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.
- Apunta que la motivación ordinaria, por regla general, amerita un análisis poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, y se da principalmente en ciertas materias como la fiscal, económica, de organización administrativa del Estado y, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir ningún derecho fundamental, por lo que, un control muy estricto llevaría al juzgado constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.
- Especifica que, en todo caso, las razones contenidas en los dictámenes legislativos deben justificar, en términos generales, la necesidad de emitir o reformar el ordenamiento que corresponda, sin tener que hacerlo respecto del texto de todos y cada uno de los artículos; lo que se corrobora con el hecho de que el propio dictamen debe concluir con proposiciones claras y sencillas, siendo la discusión donde se podrá hacer el análisis particular de los preceptos relativos. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, pues basta con que se analice y se aprecien los términos de la norma de que se trata frente al texto constitucional.
- Manifiesta que si se considera que el legislador puede definir en cada época qué contribuciones son necesarias para contribuir el gasto público, de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que prevalecen, así como a la responsabilidad que el Estado va asumiendo en la prestación de los servicios públicos, es evidente que tratándose de leyes tributarias la motivación está inmersa en el propio fin que persigue la contribución que es destinarla a cubrir el gasto público en beneficio de la colectividad, de ahí que el legislador no esté obligado a explicar, en el proceso legislativo respectivo, el por qué de una disminución o aumento relacionado con el tributo, al existir, adicionalmente, el deber de contribuir para tales gastos.

- Señala que no es óbice a lo anterior, lo señalado por los promoventes en el sentido de que el artículo Vigésimo Tercero Transitorio de la iniciativa enviada al Ejecutivo local y el artículo Vigésimo Tercero Transitorio contenido en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública y, posteriormente, aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa, no establezca en la exposición de motivos del referido dictamen la razón de la disminución de la tasa del 1% al 0.8% anual, para reducir en el procedimiento del cálculo del valor de los inmuebles respecto del impuesto predial, pues esa circunstancia es insuficiente para estimar que dicha porción normativa es inconstitucional, dado que las exposiciones de motivos de las iniciativas no condicionan en modo alguno la facultad del legislador para crear o modificar una ley, de ahí que pueda apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa y modificar los textos propuestos, aun cuando éstos tengan un efecto o alcance distinto al expresado por el autor de tal iniciativa.
- Aduce que si bien de la exposición de motivos del Decreto impugnado no se advierte una motivación específica como lo refieren los promoventes, sí existe una justificación que explica de manera general y precisa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Código Fiscal del Distrito Federal, se prevé de manera general una actualización de las cuotas y tarifas conforme al factor inflacionario, ello con la finalidad de que los recursos a que tiene derecho a percibir el Gobierno de la Ciudad de México conserven su poder liberatorio, es decir, que los pesos nominales o históricos que se recaudan por concepto de las cuotas y tarifas establecidas en el Código Fiscal mantengan su poder adquisitivo considerando los cambios inflacionarios, de ahí que se realizó una actualización en lo general de las cuotas y tarifas, y con ello, se previó reducir la tasa a 0.8% anual, para reducir en el procedimiento del cálculo del valor de los inmuebles respecto del impuesto predial el cálculo y emitir la reducción que establece el artículo Vigésimo Tercero Transitorio.
- Indica que, en ese sentido, la disminución de la tasa al 0.8% anual, para el cálculo del valor de los inmuebles, atiende a una actualización que opera por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país a fin de dar el valor real al monto de la contribución en el momento del pago para que el fisco reciba una suma equivalente a la que hubiera recibido de haberse cubierto en tiempo la contribución.
- Refiere que, la disminución de la tasa al 0.8% anual para el cálculo del valor de los inmuebles, atiende a una actualización que opera por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, a fin de dar el valor real al monto de la contribución en el momento del pago para que el fisco reciba una suma equivalente a la que hubiera recibido de haberse cubierto en tiempo la contribución.
- Derivado de ello, afirma que la disminución de la tasa de referencia se previó únicamente de manera general por el factor inflacionario, atendiendo, el aumento generalizado y sostenido del precio de los bienes y servicios existentes en el mercado durante el año pasado, por lo que, es evidente que si el nivel general de precios subió, de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor del año corriente, las contribuciones deben ser actualizadas; sin embargo, el aumento del pago a dicho impuesto dependerá de cada caso en concreto y la antigüedad que tenga el inmueble.
- Explica que si bien en la exposición de motivos no se precisó de manera específica el motivo de dicha disminución, ello no puede derivar en la inconstitucionalidad de la norma, pues dichas exposiciones no condicionan en modo alguno la potestad tributaria del legislador y por ende, puede apartarse de la propuesta presentada en la iniciativa, sin la necesidad de exponer las razones que tuvo para ello, pues la motivación de una norma tributaria está inmersa en el propio fin que persigue la contribución, que es destinarla a cubrir el gasto público en beneficio de la colectividad.
- Señala que el principio de razonabilidad legislativa implica la observancia de dos requisitos interdependientes, motivación, consistente en que las causas y razones que justifiquen la creación y/o modificación de una norma sean veraces y certeras, de modo que ésta pueda adaptarse al contexto social en que habrá de regir y proporcionalidad, en sentido lato, consistente en que el núcleo de la norma sea congruente con los fines que con su incorporación al orden jurídico se pretenden.
- Explica que el artículo Vigésimo Tercero Transitorio del Decreto impugnado, específicamente, en cuanto a la porción normativa de aplicar una reducción según el número de años transcurridos desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación que hubiera afectado a por lo menos un 30% de la superficie construida, en razón del 0.8% para cada año transcurrido, cumple con el principio de razonabilidad legislativa y, por ende, no viola el artículo 16 constitucional, pues el legislador no se encuentra obligado a expresar o razonar específicamente los lineamientos que tuvo en consideración para establecerlos, por ser una cuestión socialmente tutelada por nuestra constitución.

Contestación al segundo concepto de invalidez.

- Explica que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional en la que se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental, por lo que, se eleva una solicitud para que este Alto Tribunal, realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, y la sentencia que se emita, deberá tener efectos generales, siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho ministros.
- En ese sentido, aduce que las afirmaciones de los promoventes, en el sentido de que se advierte una supuesta omisión legislativa, específicamente en ajustar los valores de los “Límites inferior y superior” de los rangos catastrales definidos en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, sin ajustarse en lo previsto por el diverso 18 del mismo ordenamiento, y 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, resultan insuficientes para demostrar que se viola la Constitución Federal, toda vez que, las leyes son de naturaleza genérica, abstracta e impersonal, y dichos asertos se apoyan en situaciones particulares o hipotéticas que no evidencian la inconstitucionalidad del cuerpo normativo aludido, sino que atienden a cuestiones de mera legalidad.
- Refiere que del artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, se advierte que la tarifa del impuesto establece diferentes rangos de acuerdo con el valor de los inmuebles y, en cada uno de ellos, prevé un límite inferior y superior de valor catastral con una cuota fija y un porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior, lo que trae como consecuencia que se grave diferencialmente, pero de manera proporcional a los causantes de acuerdo con su respectiva capacidad contributiva, entendida ésta, en un principio, sobre el indicio o base que se refleja a través del valor catastral del inmueble, con lo que se da un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.
- Señala que el hecho de que exista un rubro o apartado, en el que se establezca un límite inferior y uno superior, refleja el mecanismo que precisamente impide que opere un salto cuantitativo desproporcionado entre cada renglón, ya que éstos pueden ir incrementando gradualmente, sin embargo, no quiere decir que en cada ejercicio fiscal necesariamente se deban actualizar todas las tarifas ahí establecidas, puesto que algunas sólo corresponden a seguir un procedimiento, para el cálculo del impuesto predial, pero ello, no da lugar a que exista una diferencia desproporcionada entre el impuesto que debe cubrir quien se coloque en un límite superior de un rango y quien se ubique en el límite inferior del rango siguiente.
- Menciona que existe una importante diferencia entre un sistema y otro, de manera que en la tasa fija la cuota tributaria depende únicamente de la modificación de la base gravable, mientras que en la tarifa progresiva depende tanto de la variación de la base como del porcentaje aplicable, en el caso de los impuestos a la propiedad inmobiliaria como el predial, tanto una como otra permiten medir con precisión la capacidad contributiva del causante, pues aunque dicho tributo recae sobre una manifestación aislada de riqueza, lo cierto es que guarda cierta subjetivización al considerar otros aspectos distintos al valor del inmueble para su determinación, como es su uso o destino y, en algunos supuestos, además de los anteriores, la situación personal del contribuyente.
- Apunta que la aplicación de una tasa fija a cualquier nivel del patrimonio particular no supone que se contribuya de manera desigual, en virtud de que ante la variación de la base tributaria, la tasa, aunque es la misma, conlleva a que el contribuyente pague más o menos conforme a esa modificación, reconociéndose así la capacidad contributiva individual; igual acontece tratándose de la tarifa progresiva, la que al variar en función a la modificación de la base gravable, permite que pague más quien revele una mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.
- Señala que tratándose del impuesto predial, tanto la tasa fija como la tasa progresiva son idóneas para obtener la cuota tributaria respectiva y, por ende, en ejercicio de su capacidad tributaria el legislador puede establecer una u otra, asimismo, el legislador tiene la facultad de actualizar las tarifas y montos que ahí se precisan, sin que ello indique, que el hecho de que ciertas tarifas que se ubican en el apartado de progresivas no hayan sufrido alguna modificación, ello no demuestra la inconstitucionalidad de la norma, puesto que, el legislador tiene facultad de legislar con un amplio margen para configurar los elementos esenciales del tributo.
- Aduce que si bien el criterio de los accionantes va relacionado a que el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, es inconstitucional, porque no se actualizaron las tarifas de conformidad con el precepto 18 del referido código, la inconstitucionalidad de la ley que establece un gravamen no puede fundarse en el hecho de que éste contraría el espíritu de leyes de carácter secundario, como lo es el referido numeral 18; sin embargo, los promoventes no demuestran la violación que existe a la Ley Fundamental, pues la Asamblea Legislativa tiene libertad legislativa para emitir la actualización de las tarifas de los tributos y, en el caso de que no se hayan realizado actualizaciones en el “límite inferior y superior”, no atiende a un problema constitucional.

- Concluye que el segundo concepto de invalidez hecho valer por los accionantes, resulta inoperante, pues el tipo de procedimiento constitucional en que se actúa, no existe contención, las partes legitimadas para promover no ejercen la acción para deducir un derecho propio o el agravio que eventualmente les pudiera causar una norma general, como lo relativo a la actualización de las tarifas del límite inferior y superior, máxime que dicha conclusión no genera desprotección jurídica, pues en el supuesto de que alguna persona resienta afectación a su esfera de derechos, tiene medios legales adecuados para reclamarla, pero en sí, la porción normativa en estudio no constituye una inconstitucionalidad.

Contestación al tercer concepto de invalidez.

- Señala que contrario a lo referido por los promoventes, en el sentido de que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal viola los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad tributaria, el Gobierno del Distrito Federal, otorga un subsidio a los gobernados que se encuentran ubicados en los rangos A, B, C y D establecidos en el referido numeral, los cuales pagaran una cuota fija, conforme a las fracciones I y II, del mismo ordenamiento legal, lo que responde a la situación económica de cada uno de ellos, para mitigar los males sociales y económicos que el pago del impuesto pudiera ocasionar en las clases sociales con un menor poder adquisitivo, el cual se refleja en el valor catastral del inmueble, a través de la no recaudación del impuesto a cargo de los contribuyentes que cuentan con inmuebles de uso habitacional.
- Explica que el subsidio estimado para pagar una cuota fija, no puede contravenir los principios tributarios previstos en los artículos 1 y 31, fracción IV, constitucionales, porque no mide la capacidad contributiva de los sujetos obligados ni pretende impedir que se cause el impuesto respectivo, ni actúa sobre el impuesto a pagar, solamente su fin principal, es mitigar los males económicos de la sociedad, inmediatamente a través de la no recaudación.
- Apunta que los subsidios o los estímulos fiscales, son prestaciones económicas concedidas a una persona que puede hacer valer a su favor respecto de un tributo a su cargo, con el objeto de obtener por medio de ese beneficio un fin parafiscal o extrafiscal.
- Señala que la característica principal de este tipo de beneficios, es que el legislador no trata de medir o graduar la capacidad contributiva de los sujetos obligados, de hecho por la forma en que se integran los estímulos fiscales sin relevancia impositiva, atienden a factores que no guardan relación con el hecho imponible o los demás elementos cuantitativos del tributo, ni parecen razonables a su mecánica, por lo que pueden surgir en un ejercicio o no estar presentes en otro, de acuerdo con las políticas económicas del Estado, sin afectar a la tributación misma, pues la correspondencia sólo se refleja en el sujeto obligado y la carga económica que tiene que cubrir.
- Aduce que la naturaleza de la reducción establecida en el artículo impugnado, al ser exclusivamente de la cuota fija que prevé la tarifa del impuesto, prevista en su fracción I, sin que liberara a los destinatarios de la aplicación del resto de la mecánica para obtener el impuesto a pagar, de ahí que tampoco se trata de una disminución violatoria de los numerales 1 y 31, fracción IV, constitucionales.
- Explica que los estímulos fiscales no radican en su relación con la carga tributaria que tienen que soportar los gobernados por virtud de las contribuciones, pues esta situación se presenta en los dos supuestos, sino en la forma en que se incorpora al esquema del tributo, ya que si actúa mediante un elemento esencial o se adiciona a su mecánica, dado que no se puede separar, tiene relevancia impositiva porque se asocia a la valoración de la capacidad contributiva de los sujetos obligados; sin embargo, no acontece lo mismo si el estímulo fiscal opera desde afuera, es decir, sin relevancia impositiva, debido a que solamente sustrae una parte del impuesto que debe soportar el contribuyente.
- Señala que el legislador al establecer la reducción en el pago del impuesto predial derivada de la disminución de la cuota fija para aquellos contribuyentes cuyos inmuebles se ubiquen en los rangos A al D, determinó para cumplir con lo previsto en el párrafo séptimo, del artículo 4 constitucional, que dicha reducción va dirigida a los grupos más vulnerables respecto de su vivienda; de ahí que, el beneficio tiene una justificación objetiva y razonable, por tanto, no puede considerarse violatorio del principio de equidad tributaria.
- Manifiesta que el diseño de dicha política tiene como objeto fortalecer el modelo de seguridad para proteger la integridad y el patrimonio de los habitantes de la Ciudad de México, así como mantener la constancia de los programas sociales en beneficio de los sectores más vulnerables de la población. En otras palabras, los motivos que condujeron a la creación del subsidio referido, tiene origen en el apoyo a la economía de las familias, concretamente, de los sectores más vulnerables de la población mediante la protección de su patrimonio, por lo tanto, es claro que la decisión de otorgar un subsidio en función al valor catastral es objetiva, en tanto representa el poder adquisitivo.

- Invoca que esa diferenciación es útil para analizar si le son aplicables los principios de justicia fiscal al estímulo o si deben sujetarse a éstas en una connotación más amplia, porque si el beneficio fiscal mide la capacidad económica del sujeto obligado o integra esta valoración, es idóneo su estudio al valor de los principios de justicia fiscal, pues a partir de este hecho se puede vincular con la proporcionalidad y equidad en el sentido de verificar si los recursos que aporta son producto de su capacidad contributiva, o si a otros sujetos se les da un trato preferente en el pago respectivo; y si el estímulo no está inmerso en la medición del hecho imponible o en cualquier otro de los elementos, es lógico que no puede apegarse a los principios de justicia tributaria porque no se logrará su adecuado acoplamiento, si se pondera que este tipo de beneficios fiscales surgen con datos o elementos ajenos a la estructura de la contribución.
- Señala que, de lo anterior, se sigue que el beneficio en cuestión, se otorgará a las personas que cumplan con los requisitos que en el mismo se establecen, es decir, que el inmueble respectivo sea de uso habitacional, cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D establecidos en el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, para que sean acreedores al pago de una cuota fija.
- Afirma que los elementos esenciales del tributo se encuentran regulados en el propio Código Fiscal del Distrito Federal, lo que refleja que el beneficio en estudio, contiene un estímulo fiscal que no tiene relevancia impositiva en el impuesto predial, donde surge el deber de pago, ya que no se adhiere o incide en alguno de sus elementos esenciales ni integra su mecánica, pues lo único que se pretende con su otorgamiento es apoyar la economía familiar mediante la no recaudación de lo que genera el valor catastral, por lo que no forma parte de la mecánica impositiva del impuesto de que se trata, pues por medio de esta figura no se mide la capacidad contributiva de los sujetos obligados, ni se pretende impedir que se cause el impuesto respectivo.
- Refiere que el estímulo fiscal en comento, no puede analizarse a la luz del principio de equidad tributaria, en virtud de que, no incide en los elementos esenciales de la contribución, ni en otro que forme parte de su mecánica sustancial, lo cual, no implica que escape al control de constitucionalidad.
- Insiste en que el legislador para emitir una norma que confiere un trato diferenciado entre quienes se ubican en el mismo supuesto de causación, no necesariamente debe de fundar la causa, debido a que la práctica judicial demuestra que existen casos excepcionales en los que el órgano de control constitucional puede advertir claramente que la disposición legal que establece un trato desigual entre quienes se encuentran en supuestos similares está dirigida a proteger o ayudar a las clases débiles o menos favorecidas o a alcanzar cualquier otro fin extrafiscal fácilmente identificable.
- Aduce que en ese sentido, los argumentos de los accionantes son infundados, ya que el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, no transgrede el principio de equidad tributaria, toda vez que atiende a tarifas fijas, las cuales se basan en un fin extrafiscal, puesto que su capacidad contributiva se ve reflejada en la superficie mínima de sus inmuebles.

Contestación al cuarto concepto de invalidez.

- Señala que contrario a lo referido en el cuarto concepto de invalidez, en el sentido de que el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, viola los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica y no retroactividad de la ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, en materia tributaria, no es posible aplicar la teoría de los derechos adquiridos, con objeto de que los gobernados puedan tributar de manera indefinida conforme a las reglas vigentes en un momento dado; sin que ello implique que las normas de carácter fiscal queden exentas del cumplimiento de la garantía prevista por el precepto 14 constitucional.
- Aduce que contrario a lo referido por los accionantes, no se puede expedir una ley con efectos retroactivos lesionando derechos y destruyendo situaciones jurídicas individuales creadas al amparo de una ley anterior, esto es, no se puede expedir una ley que vuelva sobre el pasado, sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar los efectos de un derecho ya realizado, sino que, hay situaciones jurídicas nacidas y extinguidas bajo el imperio de una misma ley, sus efectos tienen que prolongarse más allá de la fecha en que esa ley fue abrogada o sustituida por otra, lo que se debe realizar a la luz de su aplicación y, por ende, ser estudiada bajo los argumentos de legalidad.
- Explica que el origen de los impuestos se remonta a la incidencia y nacimiento de la propiedad privada como hecho determinante de la aparición del Estado, por ello, es importante precisar que debido a las necesidades cambiantes a cubrir por parte del este público, se da origen a la recaudación fiscal, con la salvedad de que, si en el resto de las materias sociales y económicas existe una dinámica a la que se debe ir adecuando la regulación e imperio de la ley, en materia tributaria esa adecuación es con el fin de que ésta resulte más activa.

- Señala que en esa lógica, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de la potestad tributaria de la Ciudad de México, cada año determina las contribuciones del año fiscal correspondiente, y cuando las crea o modifica hacia el futuro, es claro que no afecta situaciones anteriores y los particulares no pueden alegar violación a dicha garantía, porque no tienen el derecho adquirido para pagar siempre sobre una misma base, tasa, época, incidencia o técnica, ya que contribuir al gasto público es una obligación de los mexicanos consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y no un bien que ingrese al patrimonio del contribuyente.
- De ahí que, afirma que en materia tributaria no existe el derecho adquirido consistente en pagar siempre el mismo tributo que afecte el patrimonio del contribuyente, porque el Estado cuenta con la facultad de cambiar las bases de la tributación, lo que tiene vedado es aplicar las nuevas reglas impositivas a derechos adquiridos en ejercicios fiscales anteriores.
- Concluye que, el contenido del artículo 130, fracción I, en relación con el transitorio Vigésimo Tercero del Código Fiscal para el Distrito Federal, no afectan el derecho a la no retroactividad de la ley, puesto que la base que en ejercicios fiscales anteriores se basaba para la reducción y cálculo del impuesto predial en razón de la tasa del 1% anual, no se generaron derechos adquiridos, pues no siempre pagarán el mismo tributo del impuesto predial afectando el patrimonio del contribuyente, pues el Estado cuenta con la facultad de cambiar las bases de la tributación.

b) Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal (autoridad promulgadora):

- Explica que el impuesto predial se conforma con el valor del suelo y el de las construcciones adheridas. En cuanto al valor de las construcciones, para su determinación se atiende a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas de aquél que es sujeto del impuesto predial, por lo que, es en la determinación de dicho valor donde se aplica el factor de depreciación, consecuentemente, queda de manifiesto que no se disminuyó la tasa del impuesto predial, ni se modificó la mecánica de determinación.
- Manifiesta que el artículo Único del Decreto impugnado, al prever los valores unitarios para el cálculo del impuesto predial, es un acto formal y materialmente legislativo, en tanto que fue emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y se aplica sin distinción alguna a todos los inmuebles que, atendiendo a su ubicación conforme a los dígitos que compone la respectiva cuenta catastral, quedan comprendidos dentro de una Delegación Política. De lo que deriva que su vigencia subsiste después de aplicarse a un caso concreto.
- Explica que del análisis del proceso legislativo en sede legislativa, se advierte que si bien es cierto que no existe una motivación específica, ello en modo alguno puede traducirse en una violación constitucional que tenga como consecuencia la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto cuestionado, ello toda vez que, tratándose de la fundamentación y motivación de los actos legislativos, es suficiente que lo expida el órgano que constitucionalmente se encuentra facultado para ello, y que la norma se refiera a situaciones sociales concretas que necesitan ser reguladas, sin que implique, en modo alguno, que todas y cada una de las normas que integren un cierto ordenamiento sean necesariamente materia de motivación particular.
- Aduce que tampoco existe un referente constitucional que sirva de acotación a las autoridades legislativas, cuando generen algún factor de depreciación a fin de disminuir el monto a pagar de un impuesto, ya que el legislador tiene a su cargo el ejercicio de la potestad tributaria y, en este sentido, tiene la posibilidad de determinar incrementos o disminución en los impuestos, e incluso la creación de nuevas contribuciones y, aún en este último caso, tampoco se vulneraría la garantía de irretroactividad de la ley, pues sólo se aplicaría a casos futuros a partir de la vigencia del tributo.
- Afirma que la modificación del factor de depreciación, no vulnera la garantía de legalidad ni la de certeza jurídica, pues es producto del análisis, discusión y aprobación en el seno de la Asamblea Legislativa.
- Refiere que también atiende a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, ya que éstos rigen a los elementos de contribución, siendo el caso que el factor de depreciación no es un elemento del tributo, sino que constituye un componente para determinar el valor de las construcciones, que se suma al valor de suelo, y de esa manera se compone el valor catastral, que resulta ser la base gravable del impuesto predial en la Ciudad de México.
- Reitera que, en virtud de que el legislador tiene a su cargo el ejercicio de la potestad tributaria, de manera que tiene la posibilidad de determinar incrementos o disminución en los tributos, el factor de depreciación de la construcción del inmueble no se aplica de manera retroactiva, ya que el mismo existía desde ejercicios fiscales anteriores, por lo que no es un nuevo elemento a considerar; lo único que se modificó fue el porcentaje. En todo caso, será a partir del ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, que la depreciación sería en un porcentaje menor, lo que impactará a los ejercicios fiscales futuros, no los pasados.

- Aduce que el artículo Vigésimo Tercero Transitorio, en su apartado “NORMAS DE APLICACIÓN PARA AVALÚOS CATASTRALES”, no es generador de derecho alguno, puesto que es una norma de procedimiento que se relaciona con la aplicación para los avalúos catastrales, esto es, forma parte de la mecánica para la integración de un elemento del impuesto predial, y en este sentido es un componente adicional que genera un beneficio a los sujetos del impuesto, lo cual tiene como consecuencia que se atienda específicamente a las características reales del inmueble.
- Señala que resulta inoperante el argumento en el que los accionantes aducen una omisión de ajustar los límites inferior y superior de cada rango del valor catastral de un inmueble, en términos de los artículos 18 del Código Fiscal del Distrito Federal, y el 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, toda vez que, dicho argumento corresponde a un planteamiento de mera legalidad.
- Explica que los valores del límite inferior y límite superior, son referentes, indicadores y meros parámetros, para ubicar la base gravable del impuesto predial dentro de un rango de la tarifa del impuesto predial, de acuerdo al valor catastral del inmueble, por lo que, no son susceptibles de la actualización a la que se refieren los artículos 18 del Código Fiscal del Distrito Federal y 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México aludidos.
- Derivado de ello, afirma que “la actualización de las cuotas y tarifas” tiene como finalidad que los recursos a que tiene derecho a percibir el Gobierno de la Ciudad de México conserven su poder adquisitivo, es decir, que los pesos nominales o históricos que se recaudan por los conceptos establecidos en el Código Fiscal, mantengan su poder adquisitivo considerando los cambios inflacionarios; de ahí que, sólo se modifiquen los rubros “Cuota fija” y “Factor de Aplicación sobre el excedente del Límite Inferior”, pero no los denominados “Límite inferior” y “Límite superior”.
- Aunado a lo anterior, refiere que no existe obligación a cargo del legislativo para explicar las razones para incrementar los valores unitarios del suelo para efectos de calcular el impuesto predial.
- Aduce que, contrario a lo señalado por los promoventes, en relación con que los únicos rangos de la tarifa del impuesto predial cuyo incremento resultó de 3.99% son aquéllos que tienen cuota fija y que en el artículo 130, fracción I, impugnado, se identifican con las letras A, B, C y D, del cotejo entre dicho numeral vigente en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, se advierte que en todos los rangos la cuota fija se ajustó en 3.99%, no únicamente los identificados en las letras referidas.
- Resalta que de los accionantes reconocen que la modificación en el artículo Vigésimo Tercero Transitorio, del porcentaje que venía aplicándose al sujeto pasivo de la relación tributaria en los últimos años, respecto de la depreciación de la construcción no es fuente de violación constitucional ni reclamo, pues no se pretende declarar inválido el 0.8% tutelado por dicha norma, sino que su incorrecta aplicación hacía el pasado, pues debe estarse a ese porcentaje sólo a partir de dos mil diecisiete; de ahí que, no existe violación constitucional que analizar.
- No obstante, reitera que el legislador tiene a su cargo el ejercicio de la potestad tributaria y, en ese sentido, tiene la posibilidad de determinar incrementos o disminución en los tributos, de manera que el factor de depreciación de la construcción del inmueble no se aplica de manera retroactiva, pues será a partir de dos mil diecisiete que la depreciación será en un porcentaje menor.

QUINTO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de tres de abril de dos mil diecisiete, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el **artículo 130, fracción I y Vigésimo Tercero Transitorio, en su apartado “NORMAS DE APLICACIÓN PARA AVALÚOS CATASTRALES”, numeral 2, último párrafo, del Código Fiscal para el Distrito Federal**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad de la acción. Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse *de oficio*, es necesario corroborar que la presentación de la acción de inconstitucionalidad fue oportuna.

El párrafo primero del artículo 60² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, el decreto legislativo que contiene la reforma al artículo 130 y Vigésimo Tercero Transitorio del Código Fiscal del Distrito Federal, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el **veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis**, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió **del treinta de dicho mes y año al treinta de enero de dos mil diecisiete**.

Lo anterior, en virtud de que el veintiocho de enero de dos mil diecisiete, último día del plazo de treinta días para presentar la demanda fue inhábil, al igual que el veintinueve siguiente, al ser sábado y domingo, respectivamente.

En tales condiciones, dado que de autos se advierte que precisamente la demanda se presentó el **treinta de enero de dos mil diecisiete**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es evidente que la misma se promovió **oportunamente**.

TERCERO. Legitimación del promovente de la acción. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ establece que para que prospere la acción de inconstitucionalidad deben satisfacerse los siguientes presupuestos: 1) que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal; 2) que dichos accionantes representen cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal al que pertenecen, y 3) que la acción se plantee respecto de leyes expedidas por el propio órgano legislativo estatal.

Por su parte, el artículo 62 de la Ley reglamentaria de la materia⁴ dispone que en los casos previstos, entre otros, en el inciso d) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

Ahora bien, en la especie, sí se cumple con el primer presupuesto, toda vez que, el escrito de acción de inconstitucionalidad fue suscrito por Aleida Alavez Ruiz, Ana Juana Ángeles Valencia, Juan Jesús Briones Monzón, Darío Carrasco Aguilar, David Ricardo Cervantes Peredo, César Arnulfo Cravioto Romero, Felipe Félix de la Cruz Ménez, Olivia Gómez Garibay, Miguel Ángel Hernández Hernández, Minerva Citlali Hernández Mora, Juana María Juárez López, María Eugenia Lozano Torres, Paulo César Martínez López, Raymundo Martínez Vite, Flor Ivone Morales Miranda, Néstor Núñez López, Ana María Rodríguez Ruiz, Beatriz Rojas Martínez, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, Luciano Tlacumulco Oliva, Jesús Armando López Velarde Campa y Fernando Zárate Salgado, quienes acreditaron ser Diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, con la versión estereográfica de la sesión de toma de protesta y de instalación de quince de septiembre de dos mil quince.⁵

² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)".

³ "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y; [...]"

⁴ "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."

⁵ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 7/2017, Tomo I. Folios 34 a 46.

Por cuanto hace al segundo presupuesto, es preciso mencionar que del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁶, se advierte que ésta se integra por un total de sesenta y seis Diputados, los cuales según el diverso numeral 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁷, cuarenta de ellos serán electos por el principio mayoría relativa y veintiséis por el de representación proporcional.

En ese sentido, si la acción de inconstitucionalidad fue promovida por veintidós de los sesenta y seis Diputados, ello equivale al treinta y tres por ciento (33.33 %) de la totalidad de integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es claro que se cumple con el porcentaje mínimo requerido, en términos del inciso d) de la fracción II, del artículo 105 constitucional.

Asimismo, se cumple con el tercer presupuesto, toda vez que la presente acción de inconstitucionalidad se promovió en contra del “**Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal**”, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, el cual fue expedido por el órgano legislativo del que son integrantes los promoventes.

En consecuencia, en el caso se satisfacen los requisitos aludidos y, por tanto, los Diputados promoventes cuentan con la legitimación necesaria para promover esta acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la accionante.

QUINTO. Consideraciones generales del Impuesto Predial. Previo al análisis de los argumentos de inconstitucionalidad hechos valer por los accionantes, resulta necesario efectuar algunas precisiones en torno al impuesto predial.

Elementos esenciales del impuesto predial.

Los mismos se pueden desglosar en los términos que a continuación se exponen:

Sujeto Pasivo: Las personas físicas o morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, así como dichas personas cuando posean un inmueble respecto del cual se desconozca al propietario o cuando el derecho de propiedad sea controvertible.⁸

Objeto: El impuesto predial grava la propiedad o posesión del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él.

Tarifa: Se contiene en una tabla que se conforma de dieciséis rangos o renglones delimitados entre un mínimo y un máximo de acuerdo al valor catastral del inmueble, asignándole a cada rango una cuota fija y un porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior.⁹

Época de pago. Se efectúa bimestralmente, durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre.¹⁰

Base Gravable: La constituye el valor catastral de los inmuebles.

Determinación de la base gravable del impuesto predial.

Al respecto, el artículo 127 del Código Fiscal del Distrito Federal vigente a partir del primero de enero de dos mil diecisiete, en la parte que interesa resaltar, dispone lo siguiente:

⁶ “**ARTÍCULO 8.-** La Asamblea Legislativa se integra por sesenta y seis Diputados y conforme al proceso que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la ley de la materia y demás disposiciones legales aplicables.”

⁷ “**ARTÍCULO 37.-** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por **40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional.** La demarcación de los distritos será realizada por el Instituto Nacional Electoral, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”

⁸ Código Fiscal del Distrito Federal:

“Artículo 126. Están obligadas al pago del impuesto predial establecido en este Capítulo, las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Los poseedores también estarán obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.(...)”

⁹ “Artículo 130. El Impuesto Predial se calculará por periodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo: I. TARIFA...”

¹⁰ “Artículo 131. El pago del impuesto predial deberá hacerse en forma bimestral, durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, mediante declaración ante las oficinas recaudadoras de la Secretaría o auxiliares autorizados. (...)”

“ARTÍCULO 127. La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes conforme a lo siguiente:

A través de la determinación del valor de mercado del inmueble, que comprenda las características e instalaciones particulares de éste, incluyendo las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derecho sobre ellas, mediante la práctica de avalúo realizado por persona autorizada con base en lo establecido por el artículo 22 de este Código.

La base del impuesto predial, determinada mediante el avalúo a que se refiere el párrafo anterior, será válida en términos del primer párrafo del artículo 132 de este Código, tomando como referencia la fecha de presentación del avalúo, por parte del contribuyente o la fecha en la cual la autoridad fiscal realizó la actualización correspondiente, para lo cual en cada uno de los años subsiguientes la misma autoridad deberá actualizarla aplicándole un incremento porcentual igual a aquél en que se incrementen para ese mismo año los valores unitarios a que se refiere el artículo 129 de este Código.

Adicionalmente, en el caso de operaciones de compraventa y la adquisición de nuevas construcciones, para determinar el valor de mercado deberá considerarse como base el valor comercial que resulte del avalúo presentado por el propio contribuyente a que se refiere la fracción III del artículo 116 de este Código, para el pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

*En los casos no previstos en los párrafos anteriores, los contribuyentes podrán **optar** por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aplicando a los mismos los valores unitarios a que se refiere el artículo 129 de este Código, así como la metodología establecida en este ordenamiento legal.*

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

Con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, a que se refiere el párrafo quinto de este artículo, la autoridad podrá proporcionar en el formato oficial una propuesta de determinación del valor catastral y pago del impuesto correspondiente.

En caso de que los contribuyentes acepten tales propuestas y que los datos catastrales contenidos en las mismas concuerden con la realidad, declararán como valor catastral del inmueble y como monto del impuesto a su cargo los determinados en el formato oficial, presentándolo en las oficinas autorizadas y, en caso contrario, podrán optar por la realización del avalúo a que se refiere el párrafo segundo de este artículo o realizar por su cuenta la aplicación de los valores unitarios indicados conforme a los datos catastrales correctos, solamente hasta en tanto dichos datos sean modificados por la autoridad fiscal en el padrón del impuesto predial a petición del contribuyente.

Para la aplicación de los valores unitarios por cuenta del contribuyente a que se refiere el párrafo anterior y en cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 56, inciso b) de este Código, éste deberá presentar un avalúo catastral o bien, solicitar un levantamiento físico a fin de actualizar los datos catastrales del inmueble.

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

Por su parte el artículo 129 del Código Tributario establece:

“ARTÍCULO 129. Para los efectos de lo establecido en los párrafos tercero y quinto del artículo 127 de este Código, la Asamblea emitirá anualmente la relación de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él, instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, que servirán de base a los contribuyentes para determinar el valor catastral de sus inmuebles y el impuesto predial a su cargo.

Dichos valores unitarios atenderán a los precios de mercado del suelo y de las construcciones en la Ciudad de México, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor, tipo enclave de valor y tipo corredor de valor.

La Asamblea podrá modificar la configuración y número de las colonias catastrales.

Tratándose de inmuebles cuya región, manzana y valores unitarios de suelo no se encuentren contenidos en la relación respectiva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los contribuyentes podrán considerar como valor del metro cuadrado del suelo, el que les proponga la autoridad, previa solicitud que al efecto formulen o el que determinen a través de la práctica de avalúo conforme a la opción prevista en el artículo 127 de este Código.

Las autoridades fiscales formularán las propuestas de determinación de valor a que se refiere el párrafo anterior, atendiendo a los valores fijados en la zona de que se trate y de acuerdo a las definiciones que respecto de las colonias catastrales se establecen en las relaciones de Valores Unitarios del Suelo, de las Construcciones, de las Instalaciones Especiales, Elementos Accesorios u Obras Complementarias contenidas en este Código.”

De la lectura de los preceptos legales antes transcritos, se advierte que la base del impuesto predial será el valor catastral de los inmuebles y que éste se determinará por los contribuyentes mediante:

a) La práctica de un avalúo directo, o bien;

b) La aplicación de los **valores unitarios del suelo**, de las construcciones adheridas a él e instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, que deberán ser emitidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal atendiendo a los precios de mercado del suelo y de las construcciones en el Distrito Federal, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor, tipo enclave de valor y tipo corredor de valor.

Aplicación de las tablas de valores unitarios.

Las tablas de valores unitarios a que se ha hecho referencia, se aplican atendiendo a las definiciones y normas que se prevén en el Artículo Vigésimo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, que en la parte que interesa resaltar, establece:

“Artículo Vigésimo Tercero. (...)

VI.

a) **AVALÚO COMERCIAL:** *El dictamen técnico practicado por persona autorizada o registrada ante la autoridad fiscal, que permite estimar el valor comercial de un bien inmueble, con base en su uso, características físicas, además de las características urbanas de la zona donde se ubica, así como en la investigación, análisis y ponderación del mercado inmobiliario, y que contenido en un documento o archivo electrónico que reúna los requisitos mínimos de forma y contenido establecidos en el Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria, sirve como base gravable para el pago de alguna de las contribuciones establecidas en el Código.*

b) **AVALÚO CATASTRAL:** *El dictamen técnico practicado por persona autorizada o registrada ante la autoridad fiscal, que sirve para apoyar al contribuyente para solicitar la modificación de datos catastrales y permite determinar el valor catastral de un bien inmueble con base en sus características físicas (uso, tipo, clase, edad, instalaciones especiales, obras complementarias y elementos accesorios) aplicando los valores unitarios de suelo y construcción, que la Asamblea emite en el Código Fiscal que aplique.*

NORMAS DE APLICACIÓN PARA AVALÚOS CATASTRALES

1. Para la aplicación de la Tabla de Valores Unitarios de Suelo a un inmueble específico, se determinará primero la Delegación a que corresponda. Según su ubicación se constatará si se encuentra comprendido dentro de la Tabla de Colonia Catastral de tipo Enclave o de tipo Corredor, de ser alguno de estos casos le corresponderá al inmueble el valor unitario por metro cuadrado respectivo. En caso contrario se determinará la región con los tres primeros dígitos del número de

cuenta catastral y su Manzana con los tres siguientes dígitos del mismo número de cuenta, a los cuales deberá corresponder una Colonia Catastral de tipo Área con un valor unitario por metro cuadrado. El valor unitario que haya correspondido se multiplicará por el número de metros cuadrados de terreno, con lo que se obtendrá el valor total del suelo del inmueble.

2. Para la aplicación de la Tabla de Valores Unitarios de las Construcciones, se considerarán las superficies cubiertas o techos y las superficies que no posean cubiertas o techos, según sea el caso. Para determinar el valor de la construcción se clasificará el inmueble en el tipo y clase que le correspondan: con este tipo y clase se tomará el valor unitario de la construcción, establecidos en la Tabla de Valores Unitarios de las Construcciones y se multiplicará por los metros cuadrados de la construcción, con lo que se obtendrá el valor total de la edificación.

(...)

Al resultado obtenido se le aplicará una reducción según el número de años transcurridos desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación que hubiere afectado a por lo menos un 30% de la superficie construida considerando todas las plantas del inmueble, en razón del 0.8% para cada año transcurrido (la reducción aplica únicamente a construcciones cubiertas o techadas), sin que en ningún caso se descuente más del 40%. Si los inmuebles tuvieran porciones de construcción con diferentes fechas de terminación, la reducción procederá por cada porción, según el número de años transcurridos desde que se terminó cada una de ellas.

3. Cuando el inmueble cuente con instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, el valor resultante de aplicar lo señalado en el numeral 2, se incrementará en 8%.

Instalaciones especiales, aquellas que se consideran indispensables o necesarias para el funcionamiento operacional del inmueble de acuerdo a su uso específico, tales como, elevadores, escaleras electromecánicas, equipos de calefacción o aire lavado, sistema hidroneumático, equipos contra incendio.

Elementos accesorios, son aquellos que se consideran necesarios para el funcionamiento de un inmueble de uso especializado, que sí se convierten en elementos característicos del bien analizado como: caldera de hoteles y baños públicos, espuela de ferrocarril en industrias, pantalla en un cinematógrafo, planta de emergencia en un hospital, butacas en una sala de espectáculos, entre otros.

Obras complementarias, son aquellas que proporcionan amenidades o beneficios al inmueble como son: bardas, celosías, andadores, marquesinas, cisternas, equipos de bombeo, gas estacionario, entre otros.

4. El valor del suelo del inmueble, de sus construcciones y de sus instalaciones especiales, según sea el caso, se sumarán para obtener el valor catastral del inmueble.

La autoridad fiscal, mediante reglas de carácter general dará a conocer lo relativo a lo dispuesto en el párrafo anterior, en lenguaje llano y mediante folletos ejemplificativos.

5. El valor catastral determinado mediante avalúo comprenderá la suma de los valores de suelo del inmueble, de sus construcciones, instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, según sea el caso.

(...)"

Como se puede advertir, para calcular el valor catastral de los inmuebles, es necesario determinar primero el valor total del suelo, así como el de las construcciones y de las instalaciones especiales, según sea el caso, dado que estos valores se sumarán para obtener el referido valor catastral.

Tarifa del impuesto predial.

Una vez determinada la base gravable, se aplicará la tarifa bimestral, señalada en el artículo 130 del Código Tributario:

“ARTÍCULO 130. El Impuesto Predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

I. TARIFA.

Rango	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble	Cuota Fija	Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente del Límite Inferior
A	\$0.11	\$162,740.82	\$169.62	0.01693
B	162,740.83	325,481.16	197.18	0.03228
C	325,481.17	650,963.56	249.72	0.10089
D	650,963.57	976,444.70	578.10	0.12380
E	976,444.71	1,301,927.10	981.07	0.12697
F	1,301,927.11	1,627,408.26	1,394.34	0.14757
G	1,627,408.27	1,952,889.39	1,874.68	0.15251
H	1,952,889.40	2,278,371.81	2,371.07	0.16663
I	2,278,371.82	2,603,852.96	2,913.42	0.17427
J	2,603,852.97	2,929,335.38	3,480.65	0.17934
K	2,929,335.39	3,254,816.51	4,064.38	0.18486
L	3,254,816.52	3,580,297.67	4,666.06	0.18988
M	3,580,297.68	3,906,090.04	5,284.09	0.20059
N	3,906,090.05	11,718,268.85	5,937.62	0.21660
O	11,718,268.86	24,663,843.29	22,859.12	0.21671
P	24,663,843.30	En adelante	50,913.54	0.22529

En el caso de que los inmuebles tengan un valor inferior a la cuota fija correspondiente al rango A, sólo se pagará el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior correspondiente a dicho rango.

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

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

Rango	Cuota
A	\$44.00
B	\$51.00
C	\$62.00
D	\$74.00

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

1. Del 80% los dedicados en su totalidad a usos agrícolas, pecuario, forestal, de pastoreo controlado, ubicados en el suelo de conservación, para lo cual deberán presentar una constancia de dicho uso, emitida por la Secretaría del Medio Ambiente, durante el ejercicio fiscal vigente, y siempre que en Tesorería se encuentre registrado el uso que corresponda o en su defecto uso baldío, y

2. Del 30% los ubicados en zonas en las que los Programas Delegacionales o Parciales de la Ciudad de México determinen intensidades de uso, conforme a las cuales la proporción de las construcciones cuya edificación se autorice, resulte inferior a un 10% de la superficie total del terreno; siempre y cuando no los destine a fines lucrativos, para lo cual durante el ejercicio fiscal que corresponda deberá presentar ante la Administración Tributaria de que se trate, una constancia expedida por la Secretaría del Medio Ambiente con la que se acredite que el inmueble se ubica en este supuesto y manifestar bajo protesta de decir verdad que éste no se destina a fines de carácter lucrativo.

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

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

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

Las reducciones no serán aplicables a aquellos bienes inmuebles en los que se encuentren instalados o fijados anuncios con publicidad exterior, en los términos de lo dispuesto por la normatividad de la materia, con excepción de aquellos que cuenten con anuncios denominativos.”

Ahora bien, para calcular el impuesto bimestral conforme a la tabla citada, se ubicará el inmueble de acuerdo a su valor catastral, entre los límites inferior y superior que le corresponda, realizando las siguientes operaciones:¹¹

Valor Catastral del Inmueble

menos “Límite Inferior del Valor Catastral del Inmueble” del rango que le corresponda

El resultado se multiplica por el “**Porcentaje para Aplicarse sobre el Excedente del Límite Inferior**”, señalado en el mismo renglón que le corresponda.

Al resultado se suma la “**Cuota Fija**” señalada en el mismo renglón y así obtendrá el impuesto bimestral.

Además, tratándose de inmuebles de uso habitacional se otorgan algunas reducciones del impuesto a cargo, por ejemplo a los contribuyentes que se ubiquen en los cuatro primeros rangos de la tabla transcrita (A al D), pagarán conforme a una cuota fija menor que la establecida en la misma.

Época de pago del impuesto.

Finalmente, entre las particularidades a destacar del tributo en estudio tenemos que si bien su época de pago es bimestral, cuando los contribuyentes cumplan con la obligación de pagar el impuesto predial en forma anticipada, tendrán derecho a una reducción del 8% (ocho por ciento), cuando se efectúe el pago de los seis bimestres en el mes de enero del año que se cubra; y de 5% (cinco por ciento), si el pago de los seis bimestres se realiza en el mes de febrero del año de que se trate.

SEXTO. Estudio de fondo. Por cuestión de método los argumentos expuestos en los conceptos de invalidez serán estudiados de forma diversa a la planteada por los accionantes y de forma general, atendiendo a la violación constitucional que refieran.

I. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA. (Primer y segundo conceptos de invalidez).

1.1. Análisis del argumento en el sentido de que el Artículo Vigésimo Tercero transitorio, Apartado “Normas de Aplicación para Avalúos Catastrales”, numeral 2, transgrede el principio de legalidad tributaria y seguridad jurídica, en virtud que el porcentaje de reducción sobre el valor de las construcciones en los inmuebles se disminuyó del 1.0% (uno por ciento) que estuvo vigente hasta el ejercicio de dos mil dieciséis al 0.8% (punto ocho por ciento) establecido en el Decreto impugnado, sin que en la exposición de motivos se fundara y motivara esa disminución.

Para atender la violación constitucional que se hace valer, es conveniente resaltar en primer término que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que es obligación de los mexicanos “**contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.**”

¹¹ Cálculo consultable en la página web de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/tesoreria/Predial/inmuebles_habitacionales.html

Del precepto constitucional en comento derivan los principios que rigen en materia tributaria, a saber:

- a) El Estado tiene la obligación de destinar las contribuciones al gasto público de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.
- b) Las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas.
- c) Las contribuciones deben estar establecidas en una ley.

En relación con el **principio tributario de legalidad**, que se ha precisado en el inciso c) que antecede, este Tribunal Pleno al interpretar su alcance, ha determinado que consiste en que los tributos sean establecidos mediante un acto legislativo, es decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes (aspecto formal) y en que los elementos esenciales de aquéllos tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago, también se encuentren consignados en la ley (aspecto material); todo ello con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento de cumplir sus obligaciones y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos, según se advierte de las tesis de jurisprudencia que se leen bajo los rubros: **“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**¹² e **“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.”**¹³

En ese contexto, atendiendo a la finalidad de la garantía de seguridad jurídica que se tutela en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, a través del principio de legalidad tributaria, la observancia de éste tiene lugar cuando se establecen en un acto material y formalmente legislativo todos aquellos elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por una parte, impida un comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su determinación, así como en su recaudación y, por otra, generen al gobernado certidumbre sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

En la especie, como quedó precisado en el considerando anterior, en el Código Fiscal del Distrito Federal, reformado el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis se establecen todos los elementos esenciales del impuesto predial, sujeto, objeto, base gravable, tarifa y época de pago.

En efecto, el porcentaje de depreciación a que se refieren los promoventes incide en la base gravable, que tiene un carácter esencial como elemento del tributo dado el papel que desempeña en la cuantificación del hecho imponible en concreto y de la obligación tributaria en general, de ahí que, constituye un elemento al que hay que predicar las exigencias del principio de legalidad en materia tributaria, esto es, debe ser regulado por una ley expedida por el órgano legislativo facultado para ello.

Tal como se explicó en el considerando quinto, la base gravable del impuesto predial la constituye el valor catastral de los inmuebles, el cual se puede determinar mediante la práctica de un avalúo directo o bien, por la aplicación de los valores unitarios del suelo, de sus construcciones, elementos esenciales u obras complementarias, que se emiten por la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 129 del Código Fiscal en análisis.

Es importante resaltar que el valor catastral forma parte de una base registral relacionada con el valor de los inmuebles asentados en el territorio del Distrito Federal, dicho valor se puede determinar utilizando diversos procedimientos, pero en todo caso se integra por la conjunción del **valor del suelo, construcciones adheridas a él e instalaciones accesorias**, de ahí que, los elementos que se toman en consideración para determinar cualquiera de dichos valores incide en la base gravable del impuesto.

Así pues, el factor de reducción de referencia, incide en el cálculo del **valor de las construcciones**, cuando se aplique la Tabla de Valores Unitarios de las mismas, conforme a las normas de aplicación contenidas en el artículo Vigésimo Tercero Transitorio del Decreto impugnado, que señala que para determinar el valor de una construcción, se clasificará el inmueble en el **tipo** y **clase** que le correspondan, el primero se refiere al uso del inmueble y al número de niveles o pisos que tenga la casa o el edificio donde se encuentre el departamento y el segundo, a las características propias de sus espacios, servicios, estructuras y acabados.

¹² Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 91-96 Primera Parte. Página: 173.

¹³ Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 162. Página: 165.

Con ese tipo y clase se tomará el valor unitario de la construcción, establecidos en la Tabla de Valores Unitarios de las Construcciones y se multiplicará por los metros cuadrados de la construcción, con lo que se obtendrá el valor de la edificación.

A ese valor, se le aplicará una reducción, según el número de años transcurridos desde que se terminó la construcción o desde la última remodelación que hubiere afectado a por lo menos un treinta por ciento de la superficie construida considerando todas las plantas del inmueble, al respecto el numeral 2 de las citadas normas de aplicación, son claras en señalar:

- a) Que dicha reducción aplicará, en razón del 0.8% (punto ocho por ciento) por cada año transcurrido.
- b) Que la reducción aplica únicamente a construcciones cubiertas o techadas,
- c) Que en ningún caso se descontará más del 40% (cuarenta por ciento)

Derivado de lo anterior, es un hecho inconcuso que el Vigésimo Tercero Transitorio mencionado, establece con meridiana claridad la forma en que debe aplicarse la reducción antes citada, por lo que, no deja margen a la arbitrariedad de la autoridad para determinar la base gravable del impuesto.

Asimismo, el argumento en estudio resulta **infundado**, en primer término, porque el hecho de que el porcentaje de reducción sobre el valor de las construcciones en los inmuebles se disminuyera del 1% (*uno por ciento*) al 0.8% (*cero punto ocho por ciento*) sin expresarse las razones para ello, no podría constituir una transgresión al principio de legalidad tributaria conforme a las consideraciones antes sustentadas; empero, la ausencia de motivación en la exposición de motivos, de las razones por las que se disminuyó el porcentaje de reducción referido no conlleva tampoco una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

En efecto, este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.¹⁴

De ahí que, por lo que ve a la fundamentación, tenemos que la iniciativa de reforma al Código Fiscal, fue presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y discutida y aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de las facultades que nuestra Carta Magna les confiere.

En efecto, de lo dispuesto por el artículo 122, Base A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte:¹⁵

1. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.
2. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la Constitución Federal.
3. Corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.
4. Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas.
5. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

¹⁴ Tesis sin número, de la Séptima Época, Tribunal Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 181-186, Primera Parte, página: 239, de rubro: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

¹⁵ Texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, cuyos transitorios prevén en la parte que interesa resaltar:

"**ARTÍCULO PRIMERO.**- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo disposición en contrario conforme a lo establecido en los artículos transitorios siguientes.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Las normas de esta Constitución y los ordenamientos legales aplicables al Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan."

6. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.
7. Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Ahora bien, la Constitución Política de la Ciudad de México, a la que hace referencia la Constitución Federal, fue publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, sin embargo en sus artículos primero y trigésimo transitorios,¹⁶ se establece que entrará en vigor el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, en tanto, se seguirán aplicando las normas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables a la entidad federativa que se encuentren vigentes hasta dicha fecha.

De ahí que, resulta pertinente para la resolución del presente asunto, considerar lo establecido en el artículo 42, fracciones II, IX y XI, así como el diverso 67, fracciones I, II y XII del citado Estatuto, referente a las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del titular de la Jefatura de Gobierno:

1. Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:
 - a. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
 - b. Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo.
 - c. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones.
 - d. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.
 - e. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
 - f. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
2. Facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal:
 - a. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.
 - b. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.
 - c. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Derivado de lo anterior, puede advertirse que tanto el Jefe de Gobierno como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al proponer y aprobar las reformas legislativas contenidas en el Decreto impugnado, actuaron en el ámbito de sus facultades constitucionales respectivas.

¹⁶ PRIMERO.- La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes.

TRIGÉSIMO.- Las normas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables a la entidad federativa que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de esta Constitución, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que los sustituyan, siempre que no contravengan lo establecido en ésta.

Asimismo, por lo que hace a la motivación de los actos legislativos, este alto Tribunal ha sustentado que puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada, se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y tratándose de las reformas legislativas esa exigencia se despliega cuando se detecta alguna "categoría sospechosa"; mientras que la ordinaria se presenta cuando no está en juego alguna de esas categorías, es decir, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo.

En atención a esa diferenciación, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias, por lo que su análisis debe ser poco estricto con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador.¹⁷

En todo caso, las razones contenidas en los dictámenes legislativos deben justificar, en términos generales, la necesidad de emitir o reformar el ordenamiento correspondiente, sin tener que hacerlo respecto del texto de todos y cada uno de los artículos, lo que se corrobora con el hecho de que el propio dictamen debe concluir con proposiciones claras y sencillas, siendo la discusión donde se podrá hacer el análisis particular de los preceptos relativos.

Luego, si se toma en cuenta que el legislador puede definir en cada época qué contribuciones son necesarias para cubrir el gasto público, de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que prevalecen en cada época, así como a las responsabilidades que el Estado va asumiendo en la prestación de los servicios públicos, entonces, es evidente que tratándose de leyes tributarias, la motivación está inmersa en el propio fin que persigue la contribución que es destinarla a cubrir el gasto público en beneficio de la colectividad, de ahí que el legislador no esté obligado a razonar o explicar en el proceso legislativo respectivo, el por qué se crea la prestación patrimonial pública, al existir, adicionalmente, el deber de contribuir para tales gastos.

Sirve de apoyo a la consideración que antecede, por los motivos que la informan, la tesis 2a. LXXVI/2005 sustentada por esta Segunda Sala que lleva por rubro: **"RENTA. EL PROCESO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL TÍTULO IV, CAPÍTULO VI, DENOMINADO "DE LOS INGRESOS POR INTERESES" DE LA LEY RELATIVA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2003)**¹⁸."

En este orden de ideas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no estaba obligada a expresar en el proceso legislativo los motivos específicos para disminuir el porcentaje de reducción en el valor de las construcciones del 1% (uno por ciento) al 0.8% (punto ocho por ciento), aun cuando dicho porcentaje trascienda a la determinación de la base gravable del impuesto, sobre todo si se toma en cuenta que la atribución constitucional de expedir leyes y crear tributos, es una manifestación directa del mandato conferido a los representantes populares, con el objeto de cumplir fines esenciales del Estado que, si bien debe observar las reglas del procedimiento legislativo y respetar las prerrogativas de los gobernados, no llega al extremo de explicar o justificar a plenitud la imposición de la prestación patrimonial ni su configuración, en los términos que consigna la propia Constitución para este tipo de prestaciones; bastando en ese sentido, la voluntad del órgano legislativo y un desarrollo parlamentario que permita a sus integrantes deliberar sobre la conveniencia de su establecimiento o modificación.¹⁹

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 120/2009, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, de rubro y texto siguiente: **"MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."**

¹⁸ **TEXTO:** "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente el criterio de que cualquier autoridad está obligada a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en dicho dispositivo constitucional, pero tratándose de los actos legislativos, aquéllos se satisfacen si las autoridades encargadas de su formación actúan dentro de los límites de las facultades que la Ley Fundamental les confiere (fundamentación), y que las leyes que expidan se refieran a relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que implique, en modo alguno, que todas y cada una de las normas que integren un cierto ordenamiento sean necesariamente materia de motivación particular. En congruencia con las anteriores generalidades, el proceso legislativo que culminó con la actual Ley del Impuesto sobre la Renta, en especial, su Título IV, Capítulo VI, denominado "De los ingresos por intereses", no transgrede la garantía de legalidad, pues los artículos 31, fracción IV, 71, 72, 73, fracciones VII y XXIX, y 74, fracción IV, de la Ley Suprema, autorizan al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las cuales dimanar de la expresión de su potestad tributaria; además, el requisito de motivar tratándose de este tipo de actos legislativos de índole tributaria se satisface al estar inmersa en los mismos fines que sigue la contribución relativos a destinarla a cubrir el gasto público en beneficio de la colectividad, de ahí que los órganos encargados de imponerla no estén obligados a razonar, explicar o justificar el proceso legislativo respectivo." Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Julio de 2005. Página: 505.

¹⁹ Resulta aplicable, por analogía, el criterio sostenido en la Jurisprudencia 2ª./J. 234/2009, emitida por la Segunda Sala, consultable en el Semanario Judicial de la Federación Tomo XXXI, Enero de 2010, pág. 307, de rubro: **"PREDIAL. LAS MATRICES DE CARACTERÍSTICAS Y DE PUNTOS, ASÍ COMO LAS TABLAS DE PUNTOS, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EL 27 DE DICIEMBRE DE 2007, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LEGALIDAD."**

En esta línea de pensamiento, también debe desestimarse lo alegado por los promoventes, en el sentido de que existe una variación o diferencia en la tasa contenida en el artículo Vigésimo Tercero Transitorio de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Local (1%) y el diverso Vigésimo Tercero Transitorio contenido en el dictamen emitido por las Comisiones y posteriormente aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (0.8%), sin que en el referido dictamen se funde y motive la razón de dicha disminución de la tasa, pues esa sola circunstancia es insuficiente para estimar que dicho Decreto es inconstitucional, dado que este Alto Tribunal sostiene que las exposiciones de motivos no condicionan en modo alguno la facultad del legislador para crear o modificar una ley, de ahí que pueda apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa y modificar los textos propuestos, aun cuando éstos tengan un efecto o alcance distinto al expresado por el autor de tal iniciativa. Así deriva de la jurisprudencia P./J. 15/1992 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se lee bajo el rubro: **“LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN”²⁰.**”

En tales términos, el acto legislativo por virtud del cual se modificó uno de los elementos para determinar la base gravable del impuesto predial del Distrito Federal no transgrede los principios de fundamentación ni motivación prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Aunado a ello, lo anterior, tampoco es violatorio del principio de seguridad jurídica pues dicho principio es respetado cuando las normas que facultan a las autoridades administrativas para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados, no resulte caprichosa o arbitraria; sino en todo caso justificada por las circunstancias jurídicas que confluyan en cada situación atendida por la autoridad.

Por lo que, si como se explicó con antelación, la forma y términos en que debe aplicarse la reducción de referencia al calcular el valor de las construcciones –conforme a la tabla de valores unitarios de las mismas-, se encuentra expresamente consignada en un acto formal y materialmente legislativo, como lo es el Vigésimo Tercero Transitorio del Decreto impugnado, sin que deje margen a la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar este elemento que integra la base gravable del impuesto, es claro que **no transgrede el principio de seguridad jurídica**, aun cuando en el proceso legislativo de donde deriva, no se hayan expresado las razones para prever un porcentaje de reducción del 0.8% (punto ocho por ciento), en lugar del 1% (uno por ciento) que previo a la reforma, preveían las normas relativas.

1.2. Análisis del argumento en el sentido de que el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal en análisis, transgrede el principio de legalidad tributaria, toda vez que el legislador no aplicó correctamente el procedimiento establecido en el artículo 18 del mismo ordenamiento, pues con base en el numeral 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, las cuotas y tarifas de las contribuciones, las multas, valores y, en general, las cantidades establecidas en dicho código tributario, vigentes en dos mil dieciséis, debieron actualizarse a partir del uno de enero de dos mil diecisiete, con el factor de depreciación de tres punto noventa y nueve por ciento (3.99%).

El alegato de los promoventes refiere, esencialmente, que los valores que definen los **rangos de tributación** en su límite inferior y superior de la tarifa bimestral para el cálculo del impuesto predial, no se ajustaron para atender la evolución de la inflación, esto es, no se elevaron conforme al factor de tres punto noventa y nueve por ciento, incumpliendo con dicha actualización y provocando con ello aumentos al impuesto predial muy superiores al factor de mérito.

Al respecto, cabe señalar que el motivo de invalidez señalado, pretende demostrar la transgresión al principio de legalidad, de la tarifa prevista en el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, a partir de la inobservancia de otras normas ordinarias, como lo son el diverso 18 del mismo ordenamiento y el 8 de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, lo cual no es factible, pues la inconstitucionalidad de una norma depende únicamente de su contradicción con la Constitución Federal.²¹

Sin que obste a lo anterior, el hecho de que este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 549/2012, haya sostenido que la antinomia entre normas del mismo rango puede generar una violación al principio de seguridad jurídica; pues en el caso, no se advierte que las normas impugnadas sean contradictorias.

²⁰ Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. 52, Abril de 1992. Página: 11.

²¹ Sirve de apoyo el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la tesis 325, localizable en el Apéndice de 2011, con el número de registro 1005123, de rubro y texto siguientes: **“CONTRIBUCIONES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE LAS ESTABLECE NO DEPENDE DE SU CONTRADICCIÓN CON ORDENAMIENTOS SECUNDARIOS O PACTOS ECONÓMICOS.** La inconstitucionalidad de la ley que establece un gravamen no puede fundarse en el hecho de que éste contraría el espíritu de leyes de carácter secundario o pactos económicos, sino en la demostración de que resulta violatorio de algún precepto de la Constitución Federal.”

En efecto, la existencia de incongruencias entre normas se comprueba cuando se descubre que un mismo hecho ha sido objeto de una regulación contradictoria, aunque para sostener ello, no basta, naturalmente, que cada una le atribuya consecuencias jurídicas distintas a un mismo supuesto, pues la simple discrepancia de sus partes dispositivas no implica contradicción.

Esto, pues el encargado de aplicar normas abstractas a situaciones particulares sólo se enfrenta a una contradicción auténtica cuando el conflicto entre la prohibición y el facultamiento condiciona la absoluta incompatibilidad de la norma que prohíbe y la que faculta, o lo que es igual, cuando, en virtud de tal incompatibilidad, la aplicación simultánea de esos preceptos resulta imposible.

Conforme a ello debe tenerse presente que el 18 del Código Fiscal²² en análisis prevé que las cuotas y las tarifas de las contribuciones, entre otras, vigentes en el mes de diciembre de cada año, se actualizarán a partir del primero de enero del año siguiente, con el factor que al efecto se establezca en la Ley de Ingresos.

En ese sentido, la Ley de Ingresos de la Ciudad de México para dos mil diecisiete estableció en su artículo 8²³, que dichas cuotas y tarifas se incrementarían en 3.99 % (tres punto noventa y nueve por ciento), salvo cuando los ajustes requieran ser distintos debido a la conveniencia o necesidad de redondear cantidades monetarias, asociada a la imposibilidad o dificultad de nominar los pagos en cantidades que resulten prácticas para su pago, a partir de una determinada base.

Finalmente el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, tal como se explicó previamente, establece la tarifa bimestral a aplicar en el impuesto predial.

Derivado de ello, se advierte que las normas de referencia no son contradictorias entre sí, toda vez que si bien los tres preceptos regulan la forma en que se actualizarán las cuotas y tarifas de las contribuciones, entre otras, cada año calendario, lo cierto es que su aplicación conjunta no genera un conflicto entre las mismas y las consecuencias jurídicas que originen.

En efecto, el Código Fiscal en estudio, establece que dichas cuotas y tarifas se deben actualizar cada año, conforme al factor que se indique en la Ley de Ingresos *–la cual estableció para dos mil diecisiete el factor inflacionario (3.99%)–*, mientras que el 130, fracción I, en específico, establece la tarifa bimestral para el impuesto predial, misma que se deberá ajustar conforme a ello, en su actualización.

Esto es, la aplicación de las normas es conjunta, pero en ningún momento se genera una contradicción o antinomia entre las mismas, que conlleve por ello una transgresión al principio de seguridad jurídica.

De ahí que, como se afirmó, la cuestión aducida por los promoventes se refiere, en todo caso, a la inobservancia de dichas normas y no a evidenciar un vicio de inconstitucionalidad de las mismas.

II. Principio de Irretroactividad de la ley (Cuarto concepto de invalidez).

Respecto del principio de irretroactividad de la ley, los accionantes alegan, esencialmente, que el artículo Vigésimo Tercero Transitorio del Decreto impugnado, prevé una modificación del contenido que venía aplicando el contribuyente en los últimos años respecto de la depreciación de la construcción, pues hasta el dos mil dieciséis, el factor que podría aplicar ascendía al 1% (uno por ciento), pudiendo depreciar hasta el 40% (cuarenta por ciento) del valor del inmueble, lo que implica la generación de un derecho dentro de la esfera jurídica de los gobernados, que les permitía planear y prever gastos hasta un plazo de cuarenta años de distancia (al uno por ciento anual), lo cual cambió al reducir dicho factor al 0.8% (punto ocho por ciento); sin embargo, señalan que no se pretende declarar inválido el factor reformado, sino sólo que no se aplique hacia el pasado, sino que respete las valuaciones, valoraciones y montos gravables en dos mil dieciséis y anteriores.

En principio conviene aclarar que el porcentaje de “*depreciación*” a que aluden los promoventes se refiere a la reducción del valor de construcción otorgada por el Vigésimo Tercero Transitorio del Decreto impugnado, en las normas de aplicación de las Tablas de Valores Unitarios, a efecto de determinar un elemento de la base gravable del impuesto predial y atiende al demérito que sufren las construcciones por su estado de conservación, por lo que, los accionantes incorrectamente lo denominan factor de depreciación.

²² “Artículo 18.- Las cuotas y las tarifas de las contribuciones, las multas, valores y, en general, las cantidades que en su caso se establecen en este Código, vigentes en el mes de diciembre de cada año, se actualizarán a partir del primero de enero del año siguiente con el factor que al efecto se establezca en la Ley de Ingresos.”

²³ “Artículo 8.-Las cuotas y tarifas de las contribuciones y multas que estén vigentes en el Código Fiscal del Distrito Federal en diciembre del 2016, se incrementarían en 3.99 por ciento, salvo cuando los ajustes requieran ser distintos debido a la conveniencia o necesidad de redondear cantidades monetarias, asociada a la imposibilidad o dificultad de nominar los pagos en cantidades que resulten prácticas para su pago, a partir de una determinada base.”

Ahora bien, a fin de dar respuesta al concepto de invalidez respectivo, cabe recordar que este Alto Tribunal ha sostenido que la irretroactividad que prohíbe el artículo 14 constitucional, se encuentra referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, así como a las autoridades que las aplican a un caso determinado y para determinar si existe o no retroactividad, conforme a la **Teoría de los Derechos Adquiridos** debe distinguirse entre dos conceptos, a saber, el de **derecho adquirido** que lo define como *aquél que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico* y el de **expectativa de derecho**, el cual ha sido definido como *la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho*; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, sostiene que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.²⁴

Lo anterior implica que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad tributaria que la Constitución Federal le confiere, determina anualmente las contribuciones del ejercicio fiscal correspondiente y las incrementa hacia el futuro, no afecta situaciones anteriores y no se actualiza una violación al principio de irretroactividad, pues no se tiene el derecho adquirido a pagar siempre sobre una misma base o tasa, ya que contribuir al gasto público es una obligación de los mexicanos, consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y no un bien que ingrese al patrimonio²⁵.

Dicho criterio resulta aplicable en la especie, pues como quedó asentado previamente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, posee atribuciones constitucionales para emitir las normas impugnadas, a fin de proveer a los gastos públicos, sin que frente a ello se pueda argumentar que los gobernados poseen un derecho adquirido de tributar en los mismos términos indefinidamente, pues dicha condición no es un bien que ingrese al patrimonio de los contribuyentes.

De ahí que, el concepto de invalidez relativo es **infundado**, pues el utilizar el mismo porcentaje de reducción para disminuir el valor de la construcción y con ello, calcular la base gravable del impuesto predial no constituye un derecho adquirido por los causantes del dicho impuesto.

Considerar lo contrario implicaría desconocer, por una parte, que el sistema tributario constituye un instrumento privilegiado para alcanzar metas de política fiscal y económica (igualdad, redistribución de la renta, solidaridad, entre otros) y, por otra, no considerar que al hablar de política económica y fiscal, indudablemente se hace alusión a una realidad en permanente transformación, circunstancia que no se actualiza con la misma intensidad en las normas relativas al Derecho Privado, motivo que determina la extraordinaria variabilidad de las normas fiscales, misma que responde a las necesidades de una constante adecuación de los recursos económicos a las finalidades estatales que se pretenden conseguir.

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA

Previo al estudio de los argumentos en los que se advierte la intención de hacer valer la transgresión a los principios de justicia fiscal, conviene precisar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014, sostuvo que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política -amplio, mas no ilimitado-, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo.

²⁴ Corroborar lo anterior la Tesis 2ª. LXXXVIII/2001, de la Novena Época, sustentada por la Segunda Sala, cuyo criterio se comparte, visible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Página 306, de rubro: **"IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS."**

²⁵ Jurisprudencia P./J. 105/99 del Tribunal Pleno, Novena Época, Registro: 192855, Materia(s): Constitucional, Administrativa, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, correspondiente a noviembre de 1999, Página 27, de rubro: **"CONTRIBUCIONES. LAS LEYES QUE LAS INCREMENTAN NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD."** y Tesis Aislada 1a. CCXVIII/2011 (9a.) de la Primera Sala, Décima Época, Registro: 160628, Materia: Constitucional, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro II, Tomo 1, correspondiente a noviembre de 2011, página 213, de rubro: **"VALOR AGREGADO. EL HECHO DE QUE SE HUBIERAN INCREMENTADO LAS TASAS DEL IMPUESTO RELATIVO, EN UN PUNTO PORCENTUAL, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2010)"**.

Es así que el cumplimiento de la exigencia constitucional requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, sin exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple con todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo²⁶.

Estableció que ello es así porque la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones.

De ahí que, la intensidad del escrutinio constitucional en materias relacionadas con la política económica y tributaria, a la luz de los principios democrático y de división de poderes, no es de carácter estricto, sino flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo.

Ello, pues en tales esferas, un control muy estricto llevaría al juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso -o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo-, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar y analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias²⁷.

Asimismo, respecto de los principios de justicia fiscal tutelados por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal estableció que la condición para la aplicación de los mismos se encuentra en el principio de generalidad, que sostiene que un sistema sólo podrá ser justo en la medida en la que todos los que puedan contribuir lo hagan en proporción a su riqueza.

Así, la generalidad tributaria constituye un mandato dirigido al legislador para que, al tipificar los hechos imposables de los distintos tributos, alcance todas las manifestaciones de capacidad económica, traduciéndose por ello en un límite constitucional a la libertad de configuración del sistema tributario²⁸.

Sin embargo, si bien la generalidad exige someter a tributación a todo sujeto que manifieste capacidad económica, sin hacer excepción alguna, no por ello todos los sujetos han de soportar la misma carga, sino que su contribución se verá delimitada por los principios de equidad y proporcionalidad.

En efecto, el gravamen deberá imponerse en proporción a la capacidad contributiva, en virtud de lo prescrito por el principio de proporcionalidad tributaria, de modo que quien más riqueza tenga deberá aportar recursos económicos en mayor cantidad respecto de quienes menos tengan, y a su vez se deberá gravar conforme al principio de equidad tributaria.

Es así que si bien la facultad de legislar se ejerce conforme al principio de libre configuración, éste deberá acatar los principios constitucionales a través de la creación de las categorías que considere pertinentes (pues tales principios de justicia fiscal se cumplen en la medida en la que los individuos contribuyan de acuerdo con su capacidad económica, para lo cual es necesario diferenciarlos a través de categorías), a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes.

En este sentido, el control judicial respecto de la idoneidad de las categorías, se ve limitado a que éstas se sustenten en bases objetivas que razonablemente justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, es decir, que efectivamente a través de éste se logre una distribución de la carga proporcional y equitativa, pero sin que sea posible que este Alto Tribunal se pronuncie sobre si el medio elegido por el legislador es el mejor o el que con mayor eficiencia alcanza un trato justo, pues ello vulneraría la libre configuración de la que goza el legislador.

²⁶ Jurisprudencia 1a. LIII/2012 (10a.) de la Primera Sala, Décima Época, Registro: 2000683, Materia(s): Administrativa, Constitucional, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Libro VII, correspondiente a abril de 2012, página 882, cuyo rubro es el siguiente: **"TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN"**.

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 84/2006 de la Primera Sala, Novena Época, Registro: 173957, Materia: Constitucional, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, correspondiente a noviembre de 2006, página 29, cuyo rubro es el siguiente: **"ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES"**.

²⁸ Tesis Aislada 1a. CVIII/2010 de la Primera Sala, Novena Época, Registro: 163769, Materia(s): Administrativa, Constitucional, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, correspondiente a septiembre de 2010, cuyo rubro es el siguiente: **"PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS CRÉDITOS FISCALES OTORGADOS A TÍTULO DE BENEFICIO"**.

Cabe mencionar que no sólo la búsqueda de un trato equitativo y proporcional puede justificar la creación de categorías, pues existe la posibilidad de que para atender a los fines y objetivos constitucionales, distintos de los recaudatorios, el creador de la norma prevea un trato desigual a determinada clase de individuos (sin que ello implique que deja de operar el principio de igualdad, pues el legislador no deberá incurrir en arbitrariedades).

III. Proporcionalidad tributaria (Primer concepto de invalidez).

III.1 Estudio del argumento en el sentido de que el aumentar solamente la cuota fija y el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior en la tabla de la tarifa bimestral para calcular el impuesto predial bimestral a pagar, sin ajustar los rangos de tributación, ocasiona que dichos pagos se vean aumentados mucho más que la inflación.

Tal y como se advierte de su lectura integral, en el primer concepto de invalidez, los accionantes pretenden evidenciar la inconstitucionalidad de la norma por transgresión al principio de proporcionalidad tributaria –entre otros-, al únicamente haber incrementado en la tarifa contenida en el artículo 130, fracción I, de referencia, la cuota fija y el porcentaje sobre el excedente del límite inferior, sin hacer lo mismo con los rangos de tributación, lo que a su juicio provoca que se aumenten las cargas fiscales para los contribuyentes, sin que cambien las características de los predios y sin que el legislador determine un cambio de tasas.

Respecto de la garantía de proporcionalidad, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ésta radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.²⁹

De conformidad con este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que las personas que tengan mayor riqueza gravable tributen en forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción.³⁰

Por tanto, el principio de proporcionalidad tributaria se respeta en la medida en que se atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues debe pagar más quien tiene mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.

En ese contexto, para analizar la proporcionalidad del sistema de tributación del impuesto predial del Distrito Federal, es menester considerar la fuente de riqueza que se grava y el mecanismo establecido para cuantificar la base gravable del tributo.

En el considerando anterior quedó establecido que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 126 y 127 del Código Fiscal del Distrito Federal vigente para dos mil diecisiete, el objeto del impuesto predial recae sobre la propiedad o posesión inmobiliaria y su base la constituye el valor catastral del inmueble de que se trate, el cual debe ser aproximado a su valor mercado, lo que evidencia que el aludido tributo grava una manifestación aislada de riqueza, expresada a través del valor del bien inmueble de que se trate, por lo que **la capacidad contributiva de los sujetos pasivos se mide, precisamente, en función del valor del bien inmueble.**³¹

²⁹ Jurisprudencia P./J. 10/2003, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, de rubro: "**PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.**"

³⁰ Jurisprudencia P./J. 109/99, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, página: 22, de rubro: "**CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.**"

³¹ Resulta aplicable, la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P/J 123/2004, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta con el número de registro 179822, de rubro y texto siguientes: "**PREDIAL MUNICIPAL. LA REGULACIÓN DE LA MECÁNICA PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE TOMAR EN CUENTA EN LO FUNDAMENTAL, EL VALOR DE LOS INMUEBLES.**" Del párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se advierte que el impuesto predial es concebido constitucionalmente como un impuesto de naturaleza real cuya base de cálculo debe ser el valor unitario de los predios y de las construcciones. Ahora bien, el citado artículo transitorio dispone que el predial se configura como un tributo en el que los principios de proporcionalidad y equidad tributarias se proyectan fundamentalmente sobre el proceso de determinación de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, los cuales deben ser equiparables a los valores de mercado y a las tasas aplicables para dicho cobro; de ahí que dicho proceso de determinación y adecuación de los valores unitarios y de las tasas aplicables deban realizarlo las Legislaturas de los Estados en coordinación con los Municipios, lo cual es congruente con la reserva constitucional a las haciendas municipales de los recursos derivados de las construcciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como de aquellas que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles."

Ahora bien, el artículo 130 del Código Fiscal del Distrito Federal, en su fracción I, establece que el impuesto predial se calculará por periodos bimestrales aplicando al valor catastral la tarifa siguiente:

Rango	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble	Cuota Fija	Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente del Límite Inferior
A	\$0.11	\$162,740.82	\$169.62	0.01693
B	162,740.83	325,481.16	197.18	0.03228
C	325,481.17	650,963.56	249.72	0.10089
D	650,963.57	976,444.70	578.10	0.12380
E	976,444.71	1,301,927.10	981.07	0.12697
F	1,301,927.11	1,627,408.26	1,394.34	0.14757
G	1,627,408.27	1,952,889.39	1,874.68	0.15251
H	1,952,889.40	2,278,371.81	2,371.07	0.16663
I	2,278,371.82	2,603,852.96	2,913.42	0.17427
J	2,603,852.97	2,929,335.38	3,480.65	0.17934
K	2,929,335.39	3,254,816.51	4,064.38	0.18486
L	3,254,816.52	3,580,297.67	4,666.06	0.18988
M	3,580,297.68	3,906,090.04	5,284.09	0.20059
N	3,906,090.05	11,718,268.85	5,937.62	0.21660
O	11,718,268.86	24,663,843.29	22,859.12	0.21671
P	24,663,843.30	En adelante	50,913.54	0.22529

Como se puede advertir, la tarifa del impuesto predial se estructura conforme a un sistema de rangos o parámetros determinados entre un mínimo y un máximo según el valor catastral del inmueble –que constituye la base gravable–, con cuotas fijas y tasas aplicables sobre el excedente del límite inferior.

En relación con lo anterior, es de señalarse que este Tribunal Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que tratándose de impuestos que recaen sobre la propiedad raíz –como lo es el impuesto predial–, la capacidad económica de los contribuyentes puede gravarse diferencialmente a través de tarifas progresivas, a fin de que en cada caso el impacto sea distinto.

En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008, en sesión de doce de mayo de dos mil ocho, se estableció que, aun cuando el legislador cuenta con un amplio margen para la configuración de los elementos esenciales del tributo, lo cierto es que la tasa o tarifa impositiva debe ser coherente con su naturaleza a fin de evitar que se ponga en riesgo un postulado constitucional o el acceso a valores mínimos humanos, motivo por el cual, la idoneidad de la tasa o tarifa establecida por el legislador es un factor fundamental para determinar si el tributo de que se trata vulnera o no el principio de proporcionalidad tributaria.

Así, se precisó que para analizar la idoneidad de la tasa o tarifa de una contribución es importante considerar las diferencias existentes entre los distintos tipos de tasas o tarifas aplicables, como son:

a) Específicos: Se aplica a bases impositivas expresadas en magnitudes distintas al dinero (como medidas de longitud -metro-, de capacidad -litro- y de masa -kilogramo-) de tal modo que la tasa consiste en una cifra fija para cada unidad.

En este caso la tasa permanece inmutable, cualquiera que sea la extensión de la base imponible, pues el importe de la deuda varía en relación con la magnitud de la señalada base; tasa que suele emplearse en los impuestos reales puros o que carecen de subjetivización alguna, y en los impuestos indirectos siempre que la base impositiva parta de una medida o capacidad, aunque al final pueda expresarse en un valor monetario.

b) Porcentuales: Si la base imponible está conformada, como ocurre de ordinario, por el valor del objeto o de la operación, el tipo impositivo queda expresado en un determinado porcentaje de la base monetaria, que también permanece incólume ante la posible variación -menor o mayor- de esta base, aunque se diferencia del anterior porque esta última no puede colocarse en una medida o capacidad, por lo que pueden ser aplicables excepcionalmente a algunos impuestos personales, a los reales y a los indirectos tanto al consumo como a las enajenaciones, si el valor de la operación o el bien no surge a partir de una unidad de medida o capacidad.

c) Mixtas: El impuesto se ajusta a la magnitud de la base con un criterio diverso como establecer varios porcentajes o cifras fijas, con arreglo a las variaciones de la fuente de riqueza elegida por el legislador ordinario como acontece en los distintos porcentajes del impuesto al valor agregado, o bien, atendiendo a la afectación que llegue a generar la imposición, de ahí que con las diversas tasas se pretenda lograr una mayor igualdad entre los sujetos obligados o incididos o se atienda a razones de política fiscal.

d) Progresivo: El tipo impositivo en vez de ser uniforme, se modifica **al variar en menor o mayor grado la base imponible**, la cual está dividida en escalones, en el que se prevé un gravamen cada vez más elevado hasta llegar a un límite máximo. La anterior progresividad escalonada es indudablemente mucho más perfecta para acercarse a la capacidad contributiva de los contribuyentes, que a su vez tienen que soportar la carga económica, en el que el tributo reconoce sus situaciones personales o familiares, de modo que puede aplicarse este tipo de gravamen al impuesto personal, a los subjetivos y, en algunas ocasiones, **a los impuestos reales que guardan cierta subjetivización como los que recaen en la propiedad raíz**, no así en los impuestos indirectos ya que si el valor monetario expresado en la base se puede dividir en unidades de medida o de capacidad, si fuese progresiva la tarifa, al final los gobernados por igual consumo podrían pagar más o menos impuesto, según si el consumo se hace en un solo momento o en varios, en tanto que la alícuota aumenta por cada renglón, generándose un problema de proporcionalidad tributaria.”

De las consideraciones antes transcritas puede apreciarse que el tipo de **cuota progresiva (tarifa) aumenta a medida que incrementa la base gravable**, mientras que la **porcentual (tasa) no se modifica ante la variación de la misma sino que permanece estable**; sin embargo, ambos tipos impositivos son compatibles con las contribuciones a la propiedad inmobiliaria como lo es el impuesto predial, en tanto permiten medir con precisión la capacidad contributiva del causante, pues aunque dicho tributo recae sobre una manifestación aislada de riqueza, lo cierto es que guarda cierta subjetivización al considerar otros aspectos distintos al valor del inmueble para su determinación, como lo es el uso o destino del mismo y en algunos supuestos, en unión de los anteriores, la situación personal del contribuyente.

En ese sentido, la aplicación de una tasa fija a cualquier nivel de patrimonio particular no supone que se contribuya de manera desigual, en virtud de que ante la variación de la base tributaria, la tasa, aunque es la misma, conlleva a que el contribuyente pague más o menos conforme a esa modificación reconociéndose así la capacidad contributiva individual. Igual acontece tratándose de la tarifa progresiva, la que al variar en función de la modificación de la base gravable, **permite que pague más quien revela una mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción**. Así, la diferencia entre un sistema y otro radica medularmente en que en la tasa fija, la variación de la cuota tributaria depende únicamente de la modificación de la base gravable, mientras que en la tarifa progresiva, depende tanto de la variación de dicha base como del porcentaje aplicable.

En tal orden de ideas, es evidente que tratándose del impuesto predial, tanto la tasa fija como la tarifa progresiva son idóneas para obtener la cuota tributaria respectiva y, por ende, en ejercicio de su potestad tributaria el legislador puede establecer una u otra.

Ahora bien, en la especie, la progresividad de la tarifa -como criterio constitucional de proporcionalidad y equidad tributaria-, se consigue mediante la estructura de distintos rangos o parámetros de la base gravable definidos entre un límite mínimo y uno máximo, con la cuota fija y la porcentaje aplicable sobre el excedente del límite inferior, dado que ello permite cuantificar el gravamen en atención a la verdadera capacidad contributiva del causante, ya que la tasa no se aplica sobre el total de la base, sino únicamente a la porción que excede de cada rango y al resultado se le suma la cuota fija, cuya cuantía debe corresponder a la del impuesto a pagar en el límite superior del rango inmediato anterior, para compensar la diferencia de una unidad de medición de la base gravable entre un rango y otro.

En esa tesitura, es evidente que la progresividad de la tarifa del impuesto predial se asegura mediante la aplicación de los elementos integrantes de la tabla que la contiene y, por ende, es inconcuso, que su estructura no se puede analizar aisladamente, tomando en cuenta por un lado los distintos rangos de la base gravable y, por otro, las cuotas y las tasas o porcentajes aplicables para el cálculo del tributo, como lo pretenden los accionantes al señalar que si estos últimos fueron aumentados y los rangos de la misma no, ello hace desproporcional el impuesto.

Así pues, en el caso, no pasa inadvertido que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, se precisó que, en atención a lo dispuesto en el artículo 18 del mismo ordenamiento, se actualizaban las cuotas y tarifas de las contribuciones conforme al índice inflacionario, lo que en principio permite suponer que los valores que conforman las tarifas (tasas y cuotas fijas) se incrementaron en dicha proporción.³²

Ahora bien, en virtud que del análisis comparativo entre las tarifas vigentes en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, se advierte que los límites (inferior y superior) de todos los rangos de la tabla que contiene la misma, tal como lo aducen los promoventes, no sufrieron cambio alguno, en tanto que la cuota fija y el porcentaje aplicable al excedente del límite inferior sí fue incrementado; sin embargo, de ello no deriva su inconstitucionalidad, pues para considerarlo así tendría que demostrarse que la tarifa, tal como quedó estructurada, no es progresiva.

Esto es, aun cuando los rangos de la tabla no se hayan modificado, los valores correspondientes a la cuota fija y porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior debieron ajustarse en la medida que resultó necesaria para lograr que la progresividad de la tarifa sea efectiva.

Lo anterior se explica en virtud de que la progresividad de la tarifa no implica únicamente un incremento en la alícuota al cambiar al renglón siguiente, pues es necesario además que esa alícuota se incremente en la misma proporción que aumenta la base gravable que conduce al cambio de renglón, para evitar un trato desigual a quienes se encuentran en situaciones semejantes e igual a quienes se ubican en supuestos disímiles.

De ahí que, el sólo hecho de que las cuota fija y el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior, que conforman la tarifa del impuesto predial vigente en dos mil diecisiete, no se hayan incrementado en la misma proporción, *per se*, no puede dar lugar a estimar que la tarifa no es proporcional y equitativa, pues ello en todo caso derivará de que la alícuota a pagar al cambiar de rango no se incremente en la misma proporción que aumenta la base gravable.

En tal virtud, para analizar la progresividad de la tarifa del impuesto predial, es necesario atender al propio mecanismo que la contiene, pero no sólo en relación con la tasa y cuota fija que se aplica sobre el excedente del límite inferior, sino además valorando que el aumento de la alícuota entre un rango y otro sea proporcional al incremento de la base gravable que conduce al cambio de renglón, para lo cual, la medición debe efectuarse con el comparativo del renglón superior, pues será el parámetro que determinará el ascenso que va ocurriendo en el impacto tributario.³³

³² Dictamen de Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública de veinte de diciembre de dos mil dieciséis. Foja 692 del Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 7/2017:

"PRIMER EJE: POLÍTICA TRIBUTARIA

a) Actualización

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del referido Código se prevé de manera general una actualización de las cuotas y tarifas conforme al factor inflacionario, ello con la finalidad que los recursos a que tiene derecho percibir el Gobierno de la Ciudad de México conserven su poder liberatorio, es decir, que los pesos nominales o históricos que se recaudan por concepto de las cuotas y tarifas establecidas en el Código Fiscal mantengan su poder adquisitivo considerando los cambios inflacionarios.

En este tenor se realiza una actualización en lo general de las cuotas y tarifas que prevé el Código."

³³ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1ª, CXXXVI/2007, Novena Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, julio de 2007. Página: 27 de rubro siguiente: **"RENTA. EL MECANISMO DE PROGRESIVIDAD APLICADO EN LA TARIFA DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE MEDIRSE CONFORME AL INCREMENTO DE LA ALÍCUOTA AL CAMBIAR DE RENGLÓN, Y SU AUMENTO DEBE SER PROPORCIONAL CON EL INGRESO."**

Así, atendiendo al mecanismo que prevé el precepto legal impugnado para calcular el impuesto predial y aplicando los propios valores de la tarifa, se obtiene el siguiente resultado:

Rango	Valor Catastral (VC)	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Excedente sobre Límite Inferior VC-Límite Inferior=Excedente	Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente del Límite Inferior (PSELI)	Resultado Excedente * PSELI	Cuota Fija (CF)	Impuesto a Pagar Resultado + CF
A	162,740	0.11	162,739.8900	0.01693	\$ 27.5519	169.62	\$ 197.1719
B	162,741	162,740.83	0.1700	0.03228	\$ 0.000055	197.18	\$ 197.1801
B	325,481	162,740.83	162,740.1700	0.03228	\$ 52.5325	197.18	\$ 249.7125
C	325,482	325,481.17	0.830000000016298	0.10089	\$ 0.0008	249.72	\$ 249.7208
C	650,963	325,481.17	325,481.8300	0.10089	\$ 328.38	249.72	\$ 578.0986
D	650,964	650,963.57	0.4300000000051	0.12380	\$ 0.0005	578.10	\$ 578.1005
D	976,444	650,963.57	325,480.4300	0.12380	\$ 402.9448	578.10	\$ 981.0448
E	976,445	976,444.71	0.2900000000037253	0.12697	\$ 0.0004	981.07	\$ 981.0704
E	1,301,927	976,444.71	325,482.2900	0.12697	\$ 413.26	981.07	\$ 1,394.3349
F	1,301,928	1,301,927.11	0.889999999897554	0.14757	\$ 0.0013	1,394.34	\$ 1,394.3413
F	1,627,408	1,301,927.11	325,480.8900	0.14757	\$ 480.3121	1,394.34	\$ 1,874.6521
G	1,627,409	1,627,408.27	0.72999999981373	0.15251	\$ 0.0011	1,874.68	\$ 1,874.6811
G	1,952,889	1,627,408.27	325,480.7300	0.15251	\$ 496.3907	1,874.68	\$ 2,371.0707
H	1,952,890	1,952,889.40	0.600000000093132	0.16663	\$ 0.0010	2,371.07	\$ 2,371.0710
H	2,278,371	1,952,889.40	325,481.6000	0.16663	\$ 542.3500	2,371.07	\$ 2,913.4200
I	2,278,372	2,278,371.82	0.180000000167638	0.17427	\$ 0.0003	2,913.42	\$ 2,913.4203
I	2,603,852	2,278,371.82	325,480.1800	0.17427	\$ 567.2143	2,913.42	\$ 3,480.6343
J	2,603,853	2,603,852.97	0.029999999795109	0.17934	\$ 0.0001	3,480.65	\$ 3,480.6501
J	2,929,335	2,603,852.97	325,482.0300	0.17934	\$ 583.7195	3,480.65	\$ 4,064.3695
K	2,929,336	2,929,335.39	0.609999999869614	0.18486	\$ 0.0011	4,064.38	\$ 4,064.3811
K	3,254,816	2,929,335.39	325,480.6100	0.18486	\$ 601.6835	4,064.38	\$ 4,666.0635
L	3,254,817	3,254,816.52	0.479999999981374	0.18988	\$ 0.0009	4,666.06	\$ 4,666.0609
L	3,580,297	3,254,816.52	325,480.4800	0.18988	\$ 618.0223	4,666.06	\$ 5,284.0823
M	3,580,298	3,580,297.68	0.319999999832362	0.20059	\$ 0.0006	5,284.09	\$ 5,284.0906
M	3,906,090	3,580,297.68	325,792.3200	0.20059	\$ 653.5068	5,284.09	\$ 5,937.5968
N	3,906,091	3,906,090.05	0.950000000186264	0.21660	\$ 0.0021	5,937.62	\$ 5,937.6221
N	11,718,268	3,906,090.05	7,812,177.9500	0.21660	\$16,921.1774	5,937.62	\$22,858.7974
O	11,718,269	11,718,268.86	0.140000000596046	0.21671	\$ 0.00030	22,859.12	\$22,859.1203
O	24,663,843	11,718,268.86	12,945,574.1400	0.21671	\$28,054.3537	22,859.12	\$50,913.4737
P	24,663,844	24,663,843.30	0.699999999254941	0.22529	\$ 0.0016	50,913.54	\$50,913.5416

Del anterior ejercicio deriva que existe progresividad en la tarifa del impuesto predial que prevé el precepto legal impugnado, toda vez que la diferencia de un peso entre un rango y otro se encuentra compensado con la cuota fija que se adiciona al impuesto marginal -que es el resultado de aplicar la tasa respectiva al excedente del límite inferior-, evitando que el impuesto se eleve de manera desproporcionada.

De tal manera, el aumento en una unidad del parámetro de medición de la base gravable que provoca un cambio de rango al rebasar su límite superior y quedar comprendido en el siguiente, conduce a que la carga tributaria sea mayor en proporción al aumento del valor catastral del inmueble de que se trate, sin que tal incremento en el impuesto a pagar resulte en una medida mayor a la que tiene lugar en el renglón anterior por un aumento de la misma cuantía de la base gravable.

En mérito de las consideraciones que anteceden es dable concluir que, contrario a lo señalado por los accionantes, la tarifa que contiene el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal vigente para dos mil diecisiete no viola el principio de proporcionalidad tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, ya que el distinto incremento porcentual de las tasas y cuotas previstas en la tabla que la contiene y su reducción de rangos, no afecta su progresividad, habida cuenta que al sumarse la cuota fija al resultado de aplicar la tasa sobre el excedente del límite inferior, se logra que la alícuota a pagar se incremente en la misma proporción que aumenta la base gravable, evitándose así otorgar un trato desigual a quienes se encuentran en situaciones semejantes e igual a quienes se ubican en supuestos disímiles.

Sin que obste a lo anterior, lo manifestado en los conceptos de invalidez en el sentido de que el hecho de que no se hayan modificado los rangos de la tarifa provoca aumentos injustificados en el pago del impuesto predial, pues este Máximo Tribunal ya ha determinado que el incremento considerable de un impuesto de un ejercicio fiscal a otro, incluso en más del cien por ciento, por sí, no puede dar lugar a estimar que se viola la garantía de proporcionalidad tributaria, toda vez que en la configuración del tributo, son múltiples los factores que se deben tomar en cuenta, como lo son, entre otros, la capacidad contributiva, la fuente de riqueza gravada y las necesidades colectivas que deben satisfacerse.³⁴

A más de lo anterior, como se ponderó previamente, el legislador goza de un amplio margen de libertad que deriva de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática, dentro de los límites establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente los que derivan de su artículo 31, fracción IV.

Esa libertad de configuración del legislador en materia fiscal que reconoce el texto constitucional debe entenderse bajo la idea de que en ella se da espacio para diversas políticas tributarias, en virtud de que no se encuentran previamente establecidas en el Texto Fundamental las distintas opciones de los modelos impositivos, ni, por consiguiente, de las tasas aplicables a los impuestos.³⁵

Por consiguiente, el análisis de las tasas creadas por el legislador frente a la garantía de proporcionalidad tributaria es procedente siempre que no se afecte el mérito político de su adopción, pues la limitante del control viene deducido del principio según el cual está vedado a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación las valoraciones de naturaleza política, ya que ésta se reserva en la Constitución Federal a los órganos de representación democráticamente responsables, por lo que el límite del ejercicio de esa facultad legislativa lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria.

Finalmente, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que los principios constitucionales de la materia tributaria no permiten asumir que exista un sistema de tasas o tarifas justas *per se*, en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga elementos definitivos que permitan a este Alto Tribunal emitir un pronunciamiento definitivo sobre la suficiencia o corrección del tipo tributario al que deba ajustarse el gravamen.³⁶

III.2 Estudio del argumento en el sentido de que el cambio del porcentaje en la reducción del valor de las construcciones genera un grave aumento en el impuesto predial porque provoca que los predios y construcciones adheridas al mismo deprecien su valor a una velocidad menor.

³⁴ Así se ha sustentado en las Jurisprudencias de rubro y localización siguientes: **"IMPUESTOS, EL AUMENTO CONSIDERABLE EN EL MONTO DE LOS, NO DEMUESTRA NECESARIAMENTE QUE SEAN DESPROPORCIONADOS E INEQUITATIVOS."** (Séptima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación, volumen 205-216 Primera Parte. Página: 166) e **"IMPUESTOS, INCREMENTO EN MÁS DE CIENTO POR CIENTO A LOS, NO LOS CONVIERTE EN DESPROPORCIONADOS E INEQUITATIVOS."** (Octava Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988. Página: 261)

³⁵ Entre otras tesis, esta Sala ha emitido la 1a./J. 159/2007, Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 111, de rubro: **"SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES."**

³⁶ Tesis 1a. CCL/2007, Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 143, de rubro: **"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS."**

El señalado argumento, está encaminado a evidenciar que el hecho de que el porcentaje de la reducción sobre el valor de las construcciones, al determinar la base del impuesto predial, del 1% (uno por ciento) al 0.8 (punto ocho por ciento), provoca que el cálculo del impuesto predial sea desproporcional.

En efecto, como ya se explicó previamente, con la reforma impugnada se modificó el porcentaje anual de reducción del valor de las construcciones, lo cual tiene incidencia en el cálculo de la base gravable del impuesto predial.

Ello pues para determinar el valor catastral del inmueble, se calculará en principio el valor del suelo, luego el valor de la construcción, conforme a la Tabla de Valores Unitarios respectiva y, en ese punto es donde las Normas de Aplicación del artículo Vigésimo Tercero Transitorio del Decreto impugnado, señalan la posibilidad de aplicar una reducción, a razón del 0.8 (punto ocho por ciento) por cada año transcurrido desde que se terminó la construcción –únicamente si son cubiertas o techadas-, sin que exceda del 40% (cuarenta por ciento), en todo caso.

Conforme a ello, este Tribunal Pleno advierte que, la modificación en el porcentaje de dicha reducción, según el contexto en que se contempla en la configuración del impuesto predial, no trasciende en el sentido de alterar la proporcionalidad del mismo, pues ésta se mide en el tributo en cuestión, en función del **valor catastral del inmueble** de que se trata, el cual debe ser equiparable a su valor de mercado y en cuya determinación se toma en cuenta diversos factores, su tipo de uso, la infraestructura y equipamiento urbano, la actividad comercial y la dinámica inmobiliaria, entre otros.

Esto es, el impuesto predial guarda cierta subjetivización, pues si bien recae en la propiedad raíz, en la determinación del mismo influyen diversos elementos como los anteriormente señalados.

En ese sentido, la reducción en análisis es un aminoración otorgada por el legislador, a efecto de reconocer un demérito de la construcción del inmueble, con el fin de subjetivizar el tributo; sin embargo, tiene como límite de aplicación el 40% (cuarenta por ciento), mismo que incluso no varió con respecto a la norma aplicable en dos mil dieciséis.

Por tanto, la violación alegada al principio de proporcionalidad tributaria es infundada, pues ésta se sustenta en el hecho de que el porcentaje de reducción anual, disminuyó del 1% (uno por ciento) al 0.8% (punto ocho por ciento) anual; empero, la transgresión al citado principio no puede estar en función del número de años en que se concretará la reducción aludida, aunado a que el establecimiento de dicho porcentaje se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador para el diseño del tributo, pues este Tribunal no advierte motivo por el que deba ser reconocida, a efecto de atender a la capacidad contributiva del contribuyente del impuesto predial.

IV. Violación al principio de equidad tributaria (Tercer concepto de invalidez)

En el tercer concepto de invalidez las accionantes señalan que la cuota fija y la tasa a aplicar sobre el excedente sobre el límite inferior sólo se incrementó, en un 3.99% (tres punto noventa y nueve por ciento) en los primeros rangos de la tabla de la tarifa, esto es del A al D, lo que genera una inequidad con respecto a los contribuyentes que se ubiquen en los demás rangos, cuyo aumento es muy superior al factor inflacionario.

Para dar solución a las proposiciones anteriores, debe tenerse presente que el principio de equidad es la manifestación específica del de igualdad en materia tributaria, cuyo contenido tradicional exige que los sujetos identificados en una misma hipótesis de causación guarden una idéntica situación frente a la norma jurídica que establece y regula el gravamen.

Lo anterior implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, para lo cual el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en **bases objetivas** que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.³⁷

Así, este Tribunal Pleno ha reconocido que, no toda desigualdad de trato establecida en la ley supone una violación a dicho principio, siempre y cuando se den razones objetivas que justifiquen el diverso trato. Además, la existencia de una justificación debe apreciarse en relación con la finalidad y con los efectos de la medida examinada, esto es, la diferencia de trato no sólo debe atender a una finalidad legítima y constitucionalmente válida, sino que también debe existir una razonable relación entre los medios empleados y el fin que se persiga.³⁸

³⁷ Jurisprudencia P./J. 24/2000 del Tribunal Pleno, Novena Época, Registro: 192290, Materia(s): Constitucional, Administrativa, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, correspondiente a marzo de 2000, página 35, de rubro: **"IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL"**.

³⁸ Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 41/97 del Tribunal Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, página 43, cuyo rubro se transcribe a continuación: **"EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS."**

A la luz de dichas consideraciones, el argumento antes referido resulta **infundado**, en principio, porque de una comparación entre los elementos de la tarifa del impuesto predial que fueron modificados por la reforma impugnada, se advierte, que es incorrecto lo aducido por los promoventes, pues tanto la cuota fija como el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior, se incrementaron en un 3.99% (tres punto noventa y nueve por ciento), aproximadamente, para todos los rangos de la tarifa del impuesto predial; por lo que, es incorrecto lo aducido por los accionantes, en el sentido de que en algunos renglones el aumento fue mucho mayor, como se puede advertir de las siguientes tablas:

Rango	Cuota Fija 2016	Cuota Fija 2017	Incremento Porcentual Real
A	163.11	169.62	3.99
B	189.61	197.18	3.99
C	240.14	249.72	3.98
D	555.92	578.1	3.98
E	943.43	981.07	3.98
F	1,340.84	1,394.34	3.99
G	1,802.75	1,874.68	3.99
H	2,280.09	2,371.07	3.99
I	2,801.63	2,913.42	3.99
J	3,347.10	3,480.65	3.98
K	3,908.43	4,064.38	3.99
L	4,487.03	4,666.06	3.98
M	5,081.34	5,284.09	3.99
N	5,709.80	5,937.62	3.98
O	21,982.04	22,859.12	3.98
P	48,960.03	50,913.54	3.99

Rango	Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente del Límite Inferior 2016	Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente del Límite Inferior 2017	Incremento Porcentual Real
A	0.01628	0.01693	3.99
B	0.03105	0.03228	3.96
C	0.09702	0.10089	3.98
D	0.11906	0.12380	3.98
E	0.12210	0.12697	3.98
F	0.14192	0.14757	3.98
G	0.14666	0.15251	3.98
H	0.16024	0.16663	3.98
I	0.16759	0.17427	3.98
J	0.17246	0.17934	3.98
K	0.17777	0.18486	3.98
L	0.18259	0.18988	3.99
M	0.19290	0.20059	3.98
N	0.20829	0.21660	3.98
O	0.20840	0.21671	3.98
P	0.21665	0.22529	3.98

Al margen de ello, como quedó de manifiesto en el apartado previo, la tarifa que contiene el artículo 130, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal no es inconstitucional por violación a los principios de justicia fiscal, pues el distinto incremento porcentual de las tasas y cuotas previstas en la tabla que la contiene y su reducción de rangos, no afectó la progresividad de la tarifa, lo que se traduce en el respeto no sólo al principio de proporcionalidad tributaria, sino también al de **equidad tributaria**, pues ello otorga un trato igual a quienes se encuentran en situaciones semejantes y desigual a quienes se ubican en supuestos disímiles.

En esos términos, puede advertirse que el gravamen en estudio, está fijado de acuerdo con la capacidad contributiva de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que los causantes cuyos inmuebles tengan un valor catastral superior tributen en forma diferenciada y superior a aquéllos cuyos inmuebles tengan valores catastrales inferiores, lo que torna el impuesto proporcional y equitativo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 130, fracción I, y Vigésimo Tercero Transitorio, Apartado "Normas de Aplicación para Avalúos Catastrales", numeral 2, párrafo séptimo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la acción, a la legitimación del promovente de la acción, a las causas de improcedencia y a las consideraciones generales del impuesto predial.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 130, fracción I, y transitorio vigésimo tercero, apartado "Normas de Aplicación para Avalúos Catastrales", numeral 2, párrafo séptimo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente en funciones Cossío Díaz votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz.

Los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos no asistieron a la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el primero previo aviso y la segunda por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el señor Ministro Cossío Díaz asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente en funciones y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Ministro Presidente en Funciones, **José Ramón Cossío Díaz.**- Rúbrica.- Ministro Ponente, **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- Rúbrica.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 7/2017, promovida por diversos diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.