

# La necesidad de exentar del impuesto predial en el Distrito Federal, a los bienes inmuebles considerados como monumentos históricos

Raúl Spayro Vargas Moreno\*

“Hago mal en usar el singular cuando hablo de nuestro pasado; son muchos, todos están vivos y todos pelean continuamente en nuestro interior, aztecas, mayas, otomíes, castellanos, moros, fenicios, gallegos: maraña de raíces y ramas que nos ahogan.”

*OCTAVIO PAZ*

Sumario: I. Introducción; II. De los Monumentos Históricos, 1) Del Distrito Federal y sus Monumentos Históricos; III. De las exenciones y sus fines; IV. De la legislación protectora en materia de Monumentos Históricos pasado y presente, 1) De la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; VI. De la necesidad de incluir la exención en el Código Fiscal del Distrito Federal; V. Bibliografía

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de cultura, nos referimos al desarrollo intelectual y artístico de los individuos y lo entendemos como aquellas acciones que desarrollan el conocimiento de las letras, las ciencias, las artes, la música, las artesanías y,

---

\* Licenciado, maestro de Derecho Fiscal en el SUA adscrito al Seminario de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas.

en general, todo aquello que sublima el espíritu; la barbarie como el antónimo de ésta, es la rusticidad, la liberación de los instintos, el olvido de quiénes somos y a dónde vamos.

Los monumentos son producto de la cultura, son la huella del paso del hombre sobre la tierra a través de los siglos, son el alma de nuestro pasado y el sustento de nuestro presente y futuro; es por esto que a través de nuestro sistema tributario debemos propiciar su mantenimiento y conservación para beneficio de las generaciones presentes y futuras, pues es claro que la riqueza de una nación no se mide por sus expresiones monetarias, sino por lo basto de su historia y cultura.

## II. DE LOS MONUMENTOS HISTÓRICOS

**E**timológicamente, *monumento* viene de *moneo-es-ere* que significa avisar y *mé-mini-meminisse* cuyo significado es advertir, recordar, dejar memoria.

Ahora bien, buscando un concepto en la historia, resulta adecuado referirnos al proporcionado por Justiniano I en el Digesto, quien resume: *Monumentum generaliter res est, memoriae causa in posterum prodita*, “*un monumento en forma general es una cosa entregada a posteridad para memoria*” (Lourés, 2001, p.8).

Si atendemos al vocablo “*histórico*”, el diccionario de la Lengua Española, nos dice que, es lo perteneciente a la historia. Averiguado, comprobado, cierto, por contraposición a lo fabuloso o legendario. Digno de figurar en la historia por la trascendencia que se le atribuye.

Por su parte la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas expedida por el Congreso Federal y promulgada por Luis Echeverría el 28 de abril de 1972 define mediante sus artículos 5, 35 y 36, lo que debemos entender por monumentos históricos, señalando:

“ARTICULO 5o.- Son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta Ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte.

El Presidente de la República, o en su caso el Secretario de Educación Pública, expedirá o revocará la declaratoria correspondiente, que será publicada en el “Diario Oficial” de la Federación.”

“ARTICULO 35.- Son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley.”

“ARTICULO 36.- Por determinación de esta Ley son monumentos históricos:

I.- Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles

relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.”

Las transcripciones anteriores nos permiten observar que de acuerdo a la legislación en la materia, el concepto de “*monumento histórico*” se refiere a bienes creados a partir del establecimiento de la cultura hispánica (por contraposición a los denominados arqueológicos) y hasta aquellos que datan del siglo XIX, estableciéndose como característica el que éstos se encuentren vinculados con la historia de nuestra Nación.

Por nuestra parte consideramos que un “*monumento histórico*” es aquel que perteneciendo al periodo posterior a la Conquista de México, puede vincularse directamente con algún momento específico de la historia de nuestra Nación y como consecuencia guarda importancia para preservar tangiblemente lo acontecido.

Precisado lo anterior, es menester hacer notar que a pesar de que la Ley en la materia establece una definición más bien limitada de lo que ha de entenderse por “*monumento histórico*”, lo que pudiera generar en un principio el temor por una posible protección jurídica insuficiente, lo cierto es que permite otorgar dicha denominación no solo por ley sino por declaratoria de autoridad competente, auxiliándose en este caso de una Institución especializada en la materia como lo es el Instituto Nacional de Antropología e Historia, lo que permite la posibilidad de que ya sea de oficio o a petición de parte se inicien los estudios que permitan concluir con la inclusión y protección de un bien inmueble que por sus característi-

cas e historia, guarde interés para comprender el pasado de nuestro país; en el entendido de que dichos inmuebles no forman parte de los bienes nacionales, sino que se encuentran sometidos a un régimen de propiedad privada, por lo que dependen en gran medida de lo que el mismo propietario destine para su protección y conservación.

## 1) DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS MONUMENTOS HISTÓRICOS

El Distrito Federal, no es únicamente la capital mexicana y la sede de los poderes federales, sino además es el refugio de un vasto patrimonio arquitectónico, formado por suntuosas construcciones que le valieron para que el viajero francés Charles Joseph Latrobe lo llamara “Ciudad de los Palacios” (Becerril, 2003, p.75).

No debemos olvidar que en 1987 la UNESCO inscribió el Centro Histórico en la lista del Patrimonio de la Humanidad; calificativo por demás merecido si consideramos que tan sólo en el Centro de esta gran urbe existen 1436 edificios considerados monumentos históricos, repartidos en 9 kilómetros cuadrados de superficie.

El propio Instituto Nacional de Antropología e Historia tiene publicado un catálogo de monumentos históricos inmuebles, en donde calcula un universo estimado de 7000 inmuebles para el Distrito Federal, de los cuales 4,277 ya han sido catalogados, cifras que solo son superadas por los Estados de Puebla con 11500, Jalisco con 8500 y Oaxaca con 7500:

Entidad	Universo Estimado	Total de Monumentos Históricos Catalogados	Total de Fichas de Monumentos Históricos Sistematizados
Distrito Federal	7,000	4,277	3,481
Puebla	11,500	8,082	3,981
Jalisco	8,500	684	684
Oaxaca	7,500	5,082	2,835

Lo que nos demuestra la importancia que tiene la sede de los poderes federales por cuanto hace a la necesidad de preservar su numerosa cantidad de inmuebles considerados monumentos históricos.

Lamentablemente, desde el siglo XX a la fecha, la centralización de la vida nacional en el territorio del Distrito Federal y el afán de modernización, han propiciado la generación de nuevas construcciones y por ende la destrucción de una gran cantidad de inmuebles considerados como monumentos históricos, situación que se suma a otro tanto de inmuebles que a pesar de tener la característica de ser invaluable por la historia que en sus muros y paredes esconden, se encuentran en deplorables condiciones por no haber sido restaurados y conservados por sus propietarios, situación que escapa de las posibilidades presupuestarias del Instituto Nacional de Antropología e Historia para iniciar campañas de rescate de estas joyas de nuestra Nación, lo que sin lugar a dudas debe de ser un asunto de interés para todos, pues dichos inmuebles guardan un poco de la basta historia de nuestro país.

Es por lo anterior, que surge la necesidad de buscar soluciones para propiciar la restauración y conser-

vación de estos inmuebles y es aquí donde nuestro sistema tributario puede proporcionarnos las herramientas necesarias para cumplir con este objetivo.

### III. DE LAS EXENCIONES Y SUS FINES

Al considerar que el *principio de Alegalidad* es la partida de nacimiento del derecho tributario, Giuliani Fonrouge es claro al precisar que en materia tributaria “no caben disquisiciones teóricas: la única fuente de la obligación es la ley; solo por mandato de ésta puede surgir la obligación tributaria.” (Fonrouge, 2010, p. 120)

Ahora bien, el Código Fiscal del Distrito Federal en su artículo 126, precisa la obligación tributaria para propietarios o poseedores de bienes inmuebles de enterar el impuesto predial, hecho imponible en el que se encuentran también comprendidos aquellos propietarios o poseedores de inmuebles considerados como monumentos históricos, pues como se señaló con anterioridad, la declaratoria que de estos de haga no los convierte en bienes del dominio público.

Habiendo establecido la existencia de un impuesto plenamente definido en el Código Fiscal del Distrito

Federal, que se paga por la propiedad o posesión de un bien inmueble, es factible hacer notar que cuando nos referimos a la exención, hablamos de una figura jurídico-tributaria que tiene por efecto eliminar de la regla general de causación determinados hechos o situaciones que de otra manera resultarían gravables, constituyéndose de esta forma en una excepción al principio de generalidad, misma que se otorga por razones de equidad, de conveniencia y de política económica que el legislador considera como prioritarias para el país; lo que nos permite concluir que prácticamente todos los problemas que convergen en el ámbito del tributo, pueden ser estudiados desde el ángulo opuesto, el de la exención.

No debemos olvidar que las exenciones no pueden ser otorgadas por mero capricho de las autoridades, sino que es indispensable que las mismas se encuentren previa y expresamente en la ley; en efecto, si de acuerdo con el principio de legalidad tributaria, ningún ciudadano está obligado a pagar al Fisco más que aquellos tributos que previa y expresamente aparezcan previstos en una ley, lo lógico es que las excepciones a la regla de causación de los mismos, tengan que encontrarse previstas también en una norma jurídica, ya que de lo contrario se rompería con el principio de certeza o certidumbre, agregando además que dichas normas deben cumplir con los requisitos fundamentales de generalidad, abstracción e impersonalidad, de tal forma que se instituyan mediante disposiciones normativas de carácter general que puedan aplicarse indis-

tintamente a todas aquellas personas que cumplan con las condiciones previstas en las propias disposiciones normativas.

Al remitirnos al Código Fiscal del Distrito Federal, encontramos que en su artículo 133 se establecen para el caso del impuesto predial las exenciones siguientes:

ARTÍCULO 133.- No se pagará el Impuesto Predial por los siguientes inmuebles:

- I. Los del dominio público del Distrito Federal;
- II. Los de propiedad de organismos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal, utilizados en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, exceptuando aquellos que sean utilizados por dichos organismos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto;
- III. Los sujetos al régimen de dominio público de la Federación, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales;
- IV. Los de propiedad de representaciones Diplomáticas de Estados Extranjeros acreditadas en el Estado Mexicano, en términos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y, en su caso, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y
- V. Los de propiedad de Organismos Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ubicados en el Distrito Federal, siempre que exista ratificación por parte del Senado del Convenio Constitutivo correspondiente debida-

mente publicado en el Diario Oficial de la Federación, y que en dicho Convenio se prevea la exención de contribuciones para los países miembros.

Los contribuyentes deberán solicitar a la autoridad fiscal la declaratoria de exención del Impuesto Predial, así como la revalidación correspondiente cada cinco años, acreditando que el inmueble se encuentra en alguno de los supuestos de exención previstos en el presente artículo, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría.

La autoridad podrá en todo momento ejercer las facultades de inspección, fiscalización y verificación, para confirmar que la situación jurídica del inmueble por la que se otorgó la exención no ha variado, así como que cumple con los requisitos establecidos en los citados lineamientos, en caso contrario, quedará sin efectos la declaratoria de exención respectiva.”

Al leer lo anterior observamos que no se contemplan los inmuebles considerados como monumentos históricos, a pesar de que al referirnos a una razón de conveniencia, muchas y muy variadas pueden ser las razones que de manera por demás fundada nos permitan concluir la necesidad de exentar a estos inmuebles del impuesto; entre ellas la necesidad de preservación de los mismos a efecto de conservar nuestra historia o incluso por conveniencia económica, pues es claro que la protección de estos inmuebles traería como consecuencia un incremento en el turismo, atraído por la numerosa cantidad de inmue-

bles que exponen nuestra identidad y expresión mexicana.

#### IV. DE LA LEGISLACIÓN PROTECTORA EN MATERIA DE MONUMENTOS HISTÓRICOS, PASADO Y PRESENTE

Hasta ahora, hemos hablado de lo que debemos entender por monumentos históricos, así como de las exenciones y sus fines en general, pero es indispensable hacer mención de lo que en materia jurídica ha ocurrido en relación con nuestro tema; ello con el propósito de definir el camino que se ha tomado y los pasos que debemos seguir en aras de preservar nuestros monumentos.

Al hacer un estudio somero de la historia de nuestro país, es factible advertir que el fenómeno cultural aparece en todo momento determinado por una constante destrucción e imposición; el Imperio Mexicano se desarrolló al imponer a otros pueblos elementos culturales fundamentales como dioses, artes y sistemas políticos; la dominación española en su deseo por someter definitivamente a los pueblos conquistados, fue causa de la destrucción de templos y adoratorios considerados base y sustento de su sistema religioso.

La intención de proteger aquellos monumentos que guardan parte de nuestra historia y cultura, no comienza a forjarse hasta el México independiente, cuando el 28 de octubre de 1835 la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió una circular para verificar el cumplimiento de la prohibición de

extraer monumentos y antigüedades mexicanas.

A finales del siglo XIX el general Porfirio Díaz promulgó en 11 de mayo de 1897, un decreto declarando que los monumentos arqueológicos existentes en territorio mexicano se constituían en propiedad de la nación.

Pero lo cierto es que hasta la revolución podemos encontrar la creación de la Ley Sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales, que fue sustento para la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, por decreto del General Lázaro Cárdenas de 31 de diciembre de 1938.

Años más tarde y con el presidente Gustavo Díaz Ordaz, surgió una adición de vital importancia a nuestra Carta Magna, en específico al artículo 73 fracción XXV, otorgando la facultad al Congreso de la Unión *“para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”*; lo que generó la expedición de la vigente ley de la materia, que entró en vigor en junio de 1972. (Olive, 1980, p.94)

## 1) DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS

**A**l hacer referencia a la ley vigente, deviene en fundamental encontrar su objeto y esencia, por lo que al hacer una breve lectura de la exposición de motivos de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas,

Artísticos e Históricos, podemos apreciar con facilidad que el legislador fue claro al precisar que *“La identidad de una nación se determina por el cúmulo de vestigios que han dejado huella las distintas culturas que definen su presente y su pasado... cuidar y preservar estos, es no solo una obligación sino una responsabilidad con los que nos antecedieron...”*.

Intención que así quedó prevista en el artículo 2 de la citada ley al declarar como causa de utilidad pública la “protección y conservación” de los monumentos históricos; pero además y en un intento por hacer partícipes a los gobernados de esta nueva intención de proteger y conservar los monumentos que nos proporcionan identidad nacional, fue más allá, permitiéndose redactar lo que hasta la fecha se encuentra en el artículo 11 de la misma ley, que a la letra señala:

“ARTICULO 11.- Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos que los mantengan conservados y en su caso los restauren, en los términos de esta ley, podrán solicitar la exención de impuestos prediales correspondientes, en la jurisdicción del Distrito Federal, con base en el dictamen técnico que expida en instituto competente, de conformidad con el reglamento.

Los Institutos promoverán ante los Gobiernos de los Estados la conveniencia de que se exima del impuesto predial, a los bienes inmuebles declarados monumentos, que no se exploten con fines de lucro.”

La exención aquí citada, se insiste, fue prevista por el legislador por una razón de conveniencia, siendo esta la de “proteger y conservar los inmuebles declarados monumentos históricos”, pues esto tiene un beneficio colectivo que es la preservación de aquellos bienes que otorgan un sentido de identidad nacional, razón por la que el legislador consideró procedente eliminar la regla general de causación tributaria a fin de que sus propietarios invirtieran sus recursos en conservarlos y en su caso restaurarlos para que pudieran ser apreciados por las generaciones presentes y futuras, cumpliéndose un fin extrafiscal que podemos aventurarnos a decir, que de cumplirse, es seguro que los ingresos no recaudados por concepto de impuesto predial a causa de la exención, podrían obtenerse de fuentes como la derrama económica generada por el turismo, atraído por una nueva Ciudad verdaderamente protectora y cuidadosa de sus monumentos históricos.

En este sentido, el artículo 11 anteriormente transcrito cumple cabalmente con lo señalado en líneas precedentes por cuanto hace a las exenciones, pues:

1. La exención fue otorgada por una razón de conveniencia;
2. Se encuentra establecida previa y expresamente en la ley;
3. Se trata de una norma de carácter general, abstracta e impersonal, pues se aplica de manera indistinta a todo propietario de bienes

inmuebles declarados monumentos históricos que cumplan con las condiciones previstas en la misma.

A pesar de lo anterior, es menester indicar que mientras la exención no esté contenida en el Código Fiscal del Distrito Federal, sólo podemos aventurarnos a precisar que el legislador federal ha previsto la necesidad de que a través de nuestro sistema tributario se propicie la conservación y protección de estos monumentos, fijándolo como un interés nacional; toda vez que basta con que la autoridad hacendaria argumente que la exención no se encuentra prevista en el artículo 133 del citado Código para imposibilitar la aplicación de la misma, aun cuando ésta haga referencia a la jurisdicción del Distrito Federal.

## VI. DE LA NECESIDAD DE INCLUIR LA EXENCIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL

Lo anterior, nos lleva a cuestionarnos **L**si es necesaria de manera urgente una adición al artículo 133 del Código Fiscal del Distrito Federal a efecto de incluir como inmuebles exentos del impuesto predial aquellos considerados como monumentos históricos en los que sus propietarios inviertan recursos para su conservación o restauración.

Pues la exención que así fuese otorgada establecería que *“los propietarios de inmuebles considerados como monumentos históricos que los mantengan en perfecto estado de con-*

servación, podrán acceder a la exención del impuesto predial en el Distrito Federal, con base en un dictamen técnico emitido por autoridad competente”, situación que guardaría congruencia con los objetivos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de recuperar y conservar dichos monumentos.

Lo que desde un punto de vista que no contemple para el gobierno como único fin el obtener ingresos sin pensar en los beneficios que a corto, largo y mediano plazo propiciaría una exención de esta naturaleza, permitiría que los propietarios de inmuebles con valor e interés nacional utilicen sus recursos para mantener en perfecto estado de conservación dichos inmuebles, lo que le otorga un fin y una justificación parafiscal a dicha exención, pues el objeto de la misma, de ninguna manera sería beneficiar a los propietarios de inmuebles históricos de manera arbitraria, sino que el objeto de fondo sería que destinen los recursos que en un principio cubrirían el impuesto predial, para en su lugar aplicarlos a la conservación de los mismos y, en consecuencia, al cumplimiento del objetivo de mantener viva nuestra esencia cultural.

Dicha exención guarda un fin que debe ser perseguido por los legisladores del Distrito Federal, esto es preservar a través de los inmuebles nuestra historia como nación, situación que debe evitarse que solo quede reducida a buenos deseos, por lo que es imperativo la inclusión en la Codificación local de esta exención, para lograr un sano cumplimiento de los objetivos planteados en la Ley Federal, pues es

claro que esto implicaría una obligación de cumplimiento para la autoridad de otorgar la exención sin discrecionalidad o peor aún arbitrariedad y también para el gobernado, pues deberá de continuar manteniendo el inmueble en perfecto estado de conservación a efecto de seguir gozando del derecho, lo que genera un sano cumplimiento del objetivo del legislador, que reiteramos, es lograr la conservación de nuestra historia como Nación.

Pero no podemos dejar de lado, que los beneficios no serán solo para los propietarios de los inmuebles considerados como monumentos históricos, sino para los habitantes del Distrito Federal y los visitantes de la Capital mexicana, pues los recursos destinados no a cubrir el impuesto predial sino a restaurar y conservar los inmuebles, propiciarán una verdadera protección de nuestro patrimonio histórico-arquitectónico y un crecimiento en el turismo, que generará una derrama económica para la Ciudad, lo que también se traduce en ingresos para el gobierno local vía otras contribuciones.

Por lo anterior podemos concluir que el Derecho y en un tema como el nuestro, el Derecho Fiscal, es una valiosa herramienta que nuestros gobernantes deben utilizar para lograr fines más sublimes que la simple recaudación, pues si tal y como lo decía Hart *“los abogados son los arquitectos de las estructuras sociales”* y su materia prima de trabajo es la Ley, debemos preguntarnos como abogados, si cabe en nuestro concepto de Nación, una desinteresada por la conservación y preservación de lo que

formando parte de nuestro pasado nos ayuda a trazar nuestro futuro.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Becerril Moro, José Ernesto, *El Derecho del Patrimonio Histórico-Artístico en México*, Editorial Porrúa, 1979.

Díaz-Berrio, Fernández, Salvador, *Conservación de Monumentos y Zonas Monumentales*, México, 1976.

Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Procedimiento Tributario y de la Seguridad Social*, Editorial Abeledo-Perrot, 2010.

Lourés Seoane, María Luisa, *Del Concepto de Monumento Histórico al de Patrimonio Cultural*, 2001, Volumen IV.

Macarrón Miguel, Ana M., *El Concepto de Conservación y Restauración*, Editorial Tecnos, 1998.

Mendez Moreno, Alejandro, *Derecho Financiero y Tributario*, Editorial Lex Nova, Octava Edición, 2007.

Olive Negrete, Julio César, *Arqueología y Derecho en México*, 1980.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Código Fiscal del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.