



**AMPARO EN REVISION 546/95.  
QUEJOSO: JOSE CHACALO COHEN Y OTROS.**

**MINISTRA PONENTE: OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS.  
SECRETARIO: CARLOS MENA ADAME.**

México, Distrito Federal, Acuerdo del H. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y siete.



ORTE DE:  
A NACION,  
DE ACUERDO

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el veinte de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en la Oficialía de Partes común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, JOSE CHACALO COHEN, por su propio derecho y como apoderado legal de los señores: Simón Chacalo Kassin, Moisés Amin Agmon Betch, Salomon Shabot Lobaton, Antonio Shabot Zonana, Isaac Levy Hanono, Humberto Jesús Gloria Ríos, Abraham José Shabot Zonana, Alfredo Shabot Zonana, Marcos Shabot Zonana y Moisés Shabot Zonana; solicitaron el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se transcriben:

"AUTORIDADES RESPONSABLES: 1) Congreso de la Unión, 2) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3) Secretario de Gobernación, 4) Director del Diario

Oficial de la Federación, 5) Jefe del Departamento del Distrito Federal, 6) Tesorero del Departamento del Distrito Federal, y 7) Jefe de la Oficina de Dictamen de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal."

"ACTOS RECLAMADOS: - - - 1) Del Congreso de la Unión reclamamos la aprobación y expedición del decreto de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos; especialmente, por lo que se refiere al artículo 53 (fracciones I y II, y último párrafo) de dicha ley, conforme a su texto vigente. - - 2) Del Presidente de la República reclamamos los actos de promulgación y orden de publicación del decreto especificado en el punto anterior. - - 3) Del Secretario de Gobernación y del Director del Diario Oficial de la Federación, reclamamos los actos de refrendo y publicación del decreto ya referido. - - - 4) Del Jefe del Departamento del Distrito Federal, del Tesorero de dicho Departamento y del Jefe de la Oficina de Dictamen, reclamamos el primer acto de aplicación del decreto ya especificado; concretamente, del artículo 53, fracciones I y II, y último párrafo, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, mediante la determinación y el cobro de las contribuciones correspondientes, como consta en la orden de cobro, folio número R 348455, que fue pagada el veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro. - - - 5) De todas las autoridades responsables reclamamos, asimismo, los diversos actos de aplicación y ejecución del artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como todas las demás consecuencias de hecho y de derecho que se deriven de tales actos."

112  
#6

**SEGUNDO.-** Los quejosos señalaron como violados en su perjuicio los artículos 1o, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como antecedentes de los actos reclamados narró los siguientes:

"HECHOS: - - - **Primero.** El suscrito y mis mandantes somos copropietarios del inmueble resultante de la fusión de dos predios marcados con los números sesenta y seis y setenta y seis, respectivamente, del Boulevard Manuel Avila Camacho, colonia Lomas de Chapultepec, código postal 11000, en la jurisdicción de la Delegación Miguel Hidalgo, en esta ciudad de México, Distrito Federal. - - **Segundo.** En virtud de que en el predio de nuestra propiedad proyectamos realizar construcción de una obra nueva consistente en un edificio de oficinas en quince niveles, iniciamos los trámites legales y administrativos correspondientes, a efecto de obtener la licencia de construcción y los demás permisos necesarios. - - **Tercero.** Como parte de dichos trámites y como requisito indispensable para la expedición de la licencia de construcción, las autoridades responsables que han quedado mencionadas en el capítulo anterior de esta demanda; especialmente, en el inciso 4 de los Actos Reclamados, nos determinaron y nos cobraron supuestas contribuciones de mejoras, en cantidad de \$663,487.90 (Seiscientos sesenta y tres mil cuatrocientos ochenta y siete nuevos pesos 90/100 moneda nacional), con fundamento en lo dispuesto por el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. - - - **Cuarto.** Así pues, a efecto de no entorpecer los trámites necesarios para obtener la licencia de construcción correspondiente y poder iniciar la ejecución de la

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE  
LA FISCALÍA  
AL DE ABOGADO

A

obra proyectada, nos vimos obligados a pagar la cantidad determinada por las autoridades del Departamento del Distrito Federal hoy responsables. - - - Sin embargo, no estamos de acuerdo -insisto- con dicho cobro porque consideramos que es inconstitucional el precepto legal que le sirve de base y fundamento; razón por la cual, venimos a promover la presente demanda de amparo en contra de la ley correspondiente ya citada, con motivo del primer acto de aplicación de la misma, según ha quedado explicado. - - - **Quinto.** Bajo protesta de decir verdad, manifestamos que el primer acto de aplicación en nuestro perjuicio de la ley reclamada tuvo verificativo el día veintinueve de noviembre del año en curso; fecha en la que nos fue entregada la orden de cobro de las contribuciones de mejoras referidas, misma fecha en que efectuamos el pago, puesto que de otro modo no se nos entregaría la licencia de construcción que estábamos tramitando. - - - Por lo anterior, en virtud de que consideramos que la ley reclamada y los actos de aplicación de la misma son inconstitucionales y conculcatorios de nuestras garantías constitucionales, venimos dentro del término legal previsto en el artículo 21 de la Ley de Amparo, a promover en su contra el presente juicio constitucional, para que se nos conceda el amparo y la protección de la Justicia Federal, a efecto de que se declaren improcedentes los cobros que se nos hicieron y se ordene su devolución con los intereses correspondientes."

Los conceptos de violación que hicieron valer los quejosos, son lo que enseguida se transcriben:

**"PRIMERO.** Ante todo, conviene hacer algunas precisiones en cuanto al marco legal regulatorio de las contribuciones y mejoras. - - - El artículo 2º, fracción III, del



113

Código Fiscal de la Federación define lo que son las contribuciones de mejoras, de la siguiente forma:

"Art. 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:"

"...

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas. ..."

"Por su parte, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en su Título Tercero regula las Contribuciones de Mejoras. Y en sus artículos 50, primer párrafo, y 51, primero y último párrafos, establece lo siguiente:"

"Art. 50.- Están obligadas al pago de las contribuciones de mejoras establecidas en este Título, las personas físicas y las morales cuyos inmuebles se benefician en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal. ..."

"Art. 51.- Las contribuciones de mejoras se causarán por las obras a que se refiere este artículo, atendiendo a la ubicación de los inmuebles dentro de las zonas de beneficio que también se señalan, hasta por un 50% del costo total de dichas obras. ..."

"En ningún caso se pagarán contribuciones de mejoras por obras iguales realizadas en un período de cinco años."

"En seguida, en el artículo 52 se establece una tabla para determinar la zona de beneficio de los inmuebles, atendiendo a la ubicación de la obra pública de que se trate. - - - Y luego, rompiendo la metodología de determinación de las

CORTE DE  
A NACIÓN  
DE FUERZAS

**contribuciones de mejoras y contradiciendo su definición legal, el artículo 53 establece, en lo conducente para el caso:"**

*"Art. 53.- Tratándose de las obras de agua potable y drenaje proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal, aun cuando se trate de obras de captación de agua o drenaje realizadas por la Federación o fuera del Distrito Federal, se causarán contribuciones de mejoras, en los siguientes términos:"*

*"I. Por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo, se pagarán contribuciones de mejoras utilizando la forma oficial aprobada por las autoridades fiscales, conforme a las siguientes cuotas:"*

*"1.- Cuando el inmueble sea destinado a casa habitación:"*

*"a) Hasta 50M2 de construcción... N\$1,024.35*

*"b) De 51M2 a 70M2 de construcción... 2,048.70*

*"c) de 71M2 de construcción en adelante por cada 50M2... N\$ 2,048.70*

*"En caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos, por éstas se pagarán las siguientes cuotas:"*

*"a) Hasta 500 M de construcción... N\$ 1,024.35*

*"2.- Tratándose de inmuebles cuyo destino sea distinto al habitacional, por cada 50M2 de construcción... N\$ 4,097.40."*

*"En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos por éstas se pagará por cada 500M2 de construcción la cantidad de ... N\$4,097.40."*

*"...*

*"Por las fracciones de metros cuadrados que excedan de los indicados en esta fracción se pagará en la proporción que corresponda, de acuerdo a las cuotas previstas en esta fracción según el uso y tipo de construcción de que se trate:"*



"II. Para los efectos de la fracción anterior se considerarán como nuevos demandantes, entre otros, a los siguientes casos:"

"1.- Los nuevos fraccionamientos o conjuntos habitacionales, comerciales, industriales o de servicios y demás edificaciones de cualquier tipo:

"...

"En los supuestos de causación de la contribución de mejoras a que se refiere este artículo, el pago de esta contribución será requisito indispensable para la expedición de la autorización de cambio de uso del suelo y de la licencia de construcción de obra nueva o ampliación correspondiente, y servirá como base de la contribución para la determinación de las cuotas señaladas, la superficie construida que se autorice en la licencia respectiva."

Ahora bien, a la luz de los diversos preceptos legales que han quedado transcritos, resulta que el artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal es inconstitucional por las razones que se expondrán en los siguientes conceptos de violación. - - - **SEGUNDO.** Ante todo, por definición y conforme a la regulación legal vigente, las contribuciones de mejoras suponen: 1) la realización de una obra pública; 2) la existencia de una o varias personas físicas o morales, o uno o varios predios, que se benefician de manera directa con dicha obra, y 3) la derrama entre los beneficiarios, de una parte del costo total de la misma, con base en criterios lógicos, proporcionales, equitativos y justos. - - - Sin embargo, lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal no cumple con ninguno de esos supuestos, habida cuenta de que en dicho precepto se prevé

como posible el cobro de contribuciones de mejoras sin que se requiera la existencia real de una obra pública, puesto que el hecho de que se construya una obra nueva, habitacional o comercial, no implica necesariamente que tenga que realizarse una obra pública para la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje, puesto que el inmueble en cuestión ya cuenta con dicho servicio, toda vez que ya existe la infraestructura hidráulica necesaria en la ciudad y, específicamente, en la zona en que se localiza el referido predio.

- - - Luego entonces, se está haciendo un cobro por contribuciones de mejoras por una obra pública que jamás se realizará, puesto que el servicio ya existe y forma parte de la infraestructura hidráulica general de la zona y de la metrópoli toda. - - - **TERCERO.** En este sentido, si se argumentara precisamente que la obra pública ya se realizó con anterioridad cuando se dotó del servicio de agua potable y drenaje a la zona en la que se ubica el inmueble, tampoco se salvaría la constitucionalidad de la contribución porque esa obra pública, que forma parte del servicio público urbano de abastecimiento de agua potable y que constituye e integra la red de la infraestructura hidráulica general de la ciudad, no puede ser individualizada ni cuantificada para determinar lo que le correspondería pagar a una persona en particular, en su supuesto carácter de nuevo demandante del servicio, puesto que beneficia a todos los habitantes de la metrópoli y, en todo caso, tuvo que ser financiada -en su momento, cuando se realizó- mediante la recaudación proveniente del Impuesto Predial y de la propia derrama del costo de la obra entre los dueños o poseedores de los predios beneficiados de manera directa con ella, a través de las contribuciones de mejoras que en su oportunidad se debieron haber cobrado por parte del Departamento del Distrito Federal,



115

por lo que pretender cobrarla de nuevo y en forma específica a las hoy quejasas, constituye una violación en los artículos 1°, 14 y 16 de la Constitución Federal, además de que constituye una doble tributación indebida (ya que se está cobrando dos veces por la misma obra pública, realizada en el pasado) y un cobro carente de base, por una obra pública que no se está llevando a cabo en el momento presente ni en el futuro inmediato. - - - No obsta para considerar lo anterior, el argumento de que no es justo que los nuevos demandantes del servicio no paguen por dicha infraestructura hidráulica, puesto que sí van a pagar por el servicio a través de los derechos por el uso, suministro y aprovechamiento del agua. Y, además, los anteriores propietarios del inmueble también pagaron en su momento las contribuciones de mejoras cuando se hizo la derrama de la obra pública correspondiente. De donde resulta que la ley prevé el cobro duplicado, triplicado o centuplicado de la misma obra pública, produciéndose no sólo una doble tributación sino un cobro absurdo, arbitrario y abusivo, en perjuicio de los ciudadanos, quienes terminan así pagando muchas veces el costo real de las obras hidráulicas generales de la metrópoli. - - -

**CUARTO.** En este mismo orden de ideas, debe considerarse además que las contribuciones de mejoras previstas en el artículo 53 no se determinan en función del costo de la obra pública realizada o por realizar, sino que para su cálculo se atiende a una serie de cuotas prefijadas, carentes por completo de base y justificación, que varían en función del número de metros cuadrados de construcción del inmueble y del uso del suelo para el que esté destinado o vaya a ser destinado; criterios que resultan totalmente extraños e ilógicos respecto de la naturaleza misma de lo que es una contribución de mejoras, porque el costo de la obra pública que, en su caso, tuviera que realizarse para la

CORTE DE  
A NACIÓN  
DE ACUERDO

dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje, nada tiene que ver y es totalmente independiente de la superficie por construir y del uso del suelo. - - - En efecto, suponiendo que sí se realizara una obra pública para la dotación de los servicios precitados, las contribuciones de mejoras que se cobren al beneficiario de la misma deberían determinarse en función del costo de dicha obra pública; costo que, a su vez, dependerá básicamente de los costos de mano de obra y materiales, así como del diámetro de la toma de agua, etcétera; pero dicho costo de ninguna manera depende ni tiene relación con la superficie de construcción del inmueble ni con el uso al que esté destinado. Así pues, las cuotas establecidas en el artículo 53, fracción I, de la Ley de hacienda del Departamento del Distrito Federal resultan totalmente caprichosas y arbitrarias, puesto que no respetan los principios de proporcionalidad y equidad que deben regir en materia tributaria y ni siquiera responden a un criterio mínimamente lógico, mucho menos justo. - - - Por lo mismo, las contribuciones de mejoras determinadas en la especie resultan conclucatorias de las garantías constitucionales de los hoy quejosos, toda vez que la cantidad cobrada por ese concepto no tiene sustento fáctico alguno ni guarda una relación de causa-efecto, ni de proporción costo-beneficio, respecto de la obra pública que supuestamente tendría que llevarse a cabo para la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje al inmueble de su propiedad; obra que por lo demás -como ya se dijo- no se está realizando ni se va a realizar porque ya existe el servicio en la zona y, en su momento, fue financiado con las contribuciones locales pertinentes. - - - **QUINTO.** Por otra parte, al cobrarse una contribución en función de criterios tales como la superficie de construcción y el uso del suelo, se está incurriendo también en una doble tributación, en relación con el Impuesto

116  
117

Predial, toda vez en lugar de cobrar una parte del costo total de una obra pública que se supone va a realizarse en beneficio del contribuyente, se está gravando la propiedad raíz, en función de la superficie de construcción con que cuenta. - - - **SEXTO.** A mayor abundamiento y suponiendo sin conceder que la tarifa de cuotas prevista en la fracción I del artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal fuese válida en cuanto a los criterios en que está soportada, de todas formas no satisface los requisitos de proporcionalidad y equidad que deben regir la justicia tributaria en nuestro país, porque las diferentes cuotas que se prevén en función del número de metros de construcción y del diverso uso del suelo que tenga el inmueble, no tienen base ni fundamento fáctico alguno, ya que no guardan relación alguna con el costo de la obra pública supuestamente realizada o por realizar; tampoco mantienen entre sí una relación de justa proporción y resultan gravemente desiguales, sin que exista en la ley explicación ni justificación alguna de los criterios empleados y de las cuotas establecidas. - - Por no citar más que un ejemplo que ilustre lo anterior, de acuerdo con las cuotas previstas en el punto 1, inciso a) y en el punto 2, ambos de la fracción I del artículo 53 en comentario, un inmueble con 50M2 de construcción destinado para casa habitación, paga N\$ 1,024.35 (Un mil ciento veinticuatro nuevos pesos 35/100 moneda nacional); (sic) en cambio, un inmueble con más de 50M2 de construcción, paga N\$ 2,048.70 (Dos mil cuarenta y ocho nuevos pesos 70/100 moneda nacional), por cada 50 M2. Y si el mismo inmueble se destina a un uso distinto al habitacional, paga N\$4,097.40 (Cuatro mil noventa y siete nuevos pesos 40/100 moneda nacional) por cada 50M2. No hay justificación alguna para estos diferentes cobros si se trata de la misma obra pública, cuyo costo no puede variar tanto y únicamente en razón de la

superficie y del diferente uso del suelo del inmueble en cuestión. -

- - **SEPTIMO.** Finalmente, el precepto cuestionado es inconstitucional porque condiciona indebida e injustamente la expedición de las autorizaciones y licencias correspondientes para la construcción de una obra nueva o la ampliación de otra ya existente, al pago de la contribución de mejoras reclamada, limitando el derecho de defensa de los gobernados al no permitir simplemente que se garantice dicho pago, en caso de decidir interponer los medios de defensa pertinentes, en contra de una contribución tan exorbitante y absurda. Así, uno está obligado a pagar so pena de no recibir la licencia de construcción y de ser paralizada su obra durante todo el tiempo que tarden los tribunales en resolver el juicio o medio de defensa intentado. - -

En consecuencia, los actos reclamados son violatorios de las diversas garantías constitucionales que quedaron mencionadas en este ocurso, así como los principios de proporcionalidad y equidad rectores de la justicia tributaria. - - - Con apoyo en los anteriores conceptos de violación, procede conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal a los hoy quejosos, para que, entre otros efectos, no se les aplique la disposición inconstitucional reclamada, por ser restrictiva de sus derechos y violatoria de sus garantías constitucionales y, como consecuencia de ello, para que se les devuelva el monto pagado por concepto de contribuciones de mejoras más los intereses correspondientes; esto último, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6°, antepenúltimo párrafo, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en relación con lo previsto en el artículo 22, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación. - - - Asimismo, procede conceder el amparo y la protección solicitados, en contra de todos y cada uno de los actos de aplicación y ejecución de la ley reclamada, de acuerdo con la



jurisprudencia publicada bajo el número 70 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Octava Parte, Tesis comunes al Pleno y a las Salas, página 118, que a la letra dice: - - - **"AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS DE, NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS.-** Si la sentencia de amparo considera violatoria de garantías la resolución que ejecutan, igual declaración debe hacerse respecto de los actos de ejecución, si no se reclaman, especialmente, vicios de ésta."

**TERCERO.-** El secretario del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal encargado del despacho por ministerio de ley, a quien correspondió del conocimiento del asunto, por acuerdo de veintiséis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, admitió la demanda, registrándola con el número 401/94, y substanciado el procedimiento correspondiente, dictó sentencia en la audiencia constitucional celebrada el día dieciocho de enero de mil novecientos noventa y cinco, que terminó de engrosar el día dos de marzo de ese propio año, misma que concluyó con los siguientes puntos resolutivos:

**PRIMERO.-** Se SOBRESEE en el presente juicio de garantías, promovido por JOSE CHACALO COHEN Y COAGRAVIADOS, en contra de los actos reclamados de las autoridades responsables, precisados en el resultando primero, en términos de los considerandos segundo y cuarto de esta resolución. - - - **SEGUNDO.-** La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE A JOSE CHACALO COHEN Y COAGRAVIADOS, contra actos reclamados de las autoridades responsables Congreso de la Unión, Presidente de la República, Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación,

precisados en el resultando primero, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta sentencia."

Las consideraciones en que se apoyó el Juez de Distrito para resolver de esa manera, son las que a continuación se transcriben:

**"SEGUNDO.-** No son ciertos los actos que se reclaman del Jefe del Departamento del Distrito Federal y Tesorero del mismo Departamento, ya que así lo manifiestan al rendir su informe justificado, y como la parte quejosa no aportó elemento probatorio idóneo tendiente a desvirtuar dicha negativa, por ende, con fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, procede sobreseer al respecto en el presente juicio de garantías. - - - Resultan aplicables al caso, las tesis jurisprudenciales números cincuenta y tres y mil doscientos y mil seiscientos veintiuno, segunda parte, del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, bajo los rubros: "ACTO RECLAMADO, NEGACION DEL" e "INFORME JUSTIFICADO, NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES". - - -

**TERCERO.-** Son ciertos los actos reclamados del Congreso de la Unión, Presidente de la República, Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación, consistentes, respectivamente, en la expedición, promulgación, refrendo y publicación del Decreto que establece, reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en cuanto al artículo 53, fracciones I y II, y último párrafo de dicha ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, pues su existencia se acredita con la propia ley, ya que tales actos que concurrieron en el proceso y formación



legislativa del ordenamiento legal impugnado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, en términos del artículo 2° de la Ley de Amparo, y con apoyo, además, en el criterio sustentado por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas novecientos ochenta y tres, primera parte, de la sección segunda, precedentes que no han sustentado jurisprudencia del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, cuyo tenor literal es el siguiente: 'LEYES. NO SON OBJETO DE PRUEBA.- El Juzgador de amparo, sin necesidad de que se le ofrezca como prueba la publicación oficial de la Ley que contiene las disposiciones legales reclamadas, debe tomarse en consideración, aplicando el principio jurídico relativo a que el derecho no es objeto de prueba.' - - - Igualmente, son ciertos los actos que los quejosos reclaman de la autoridad responsable Jefe de la Oficina de Dictamen de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, pese a que fue omisa en rendir su informe justificado, en virtud de que dichos actos se encuentran acreditados con la documental pública que obra a fojas ochenta y siete de autos, en la que se contiene el pago por concepto de contribución de mejoras que establece el artículo 53, fracción I de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por la cantidad de N\$663,487.90 (SEISCIENTOS SESENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE NUEVOS PESOS 90/100); es decir, el acto de aplicación de la ley reclamada. - - -

**CUARTO.-** Previamente al estudio de la cuestión planteada, y por lo que corresponde a las autoridades responsables por las que se tuvo por ciertos los actos reclamados, que se precisaron en el considerando tercero de esta resolución, procede examinar las

SECRETARÍA DE  
JUSTICIA

CORTE DE  
LA NACIÓN,  
DE ACUERDOS

X

causas de improcedencia del amparo que en el caso pudieran existir, con apoyo en lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. - - - Al respecto, las autoridades responsables del Departamento del Distrito Federal y el Presidente de la República, en su informe justificado, aducen, que se surte la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, porque la ley reclamada no le afecta su interés jurídico de los quejosos. - - - Es infundada dicha causa de improcedencia. - - - En efecto, toda vez que a fojas ochenta y siete de autos, obra la documental pública aportada por los quejosos, consistente en copia certificada por concepto del pago de la contribución de mejoras al inmueble de su propiedad, que establece el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, con lo cual resulta evidente que sí se afecta el interés jurídico de los quejosos por existir acto de aplicación de la ley en cuestión; razón por la cual resulta infundada dicha causa y, por ende, no procede sobreseer en el caso en cuestión. - - - De igual manera, las autoridades responsables citadas alegan que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII, del artículo 73, en relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, en virtud de que los quejosos no formularon conceptos de violación encaminados a combatir la constitucionalidad de los actos reclamados. - - - Es fundada parcialmente dicha causa de improcedencia. - - - En efecto, del análisis integral de la demanda de amparo, únicamente en el primer concepto de violación no se aprecia la existencia de argumentos a manera de silogismo, tendientes a demostrar que la ley reclamada se opone a lo dispuesto a las garantías constitucionales consignadas en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, que estiman violadas, lo cual evidencia que no se reúnen los requisitos lógicos y jurídicos que



- 17 - AMPARO EN REVISION 546/95

119

deban reunir los conceptos de violación encaminados a controvertir la inconstitucionalidad del ordenamiento legal que tildan de inconstitucional. - - - En tal circunstancia, con fundamento en la fracción III, del artículo 74 de la Ley de Amparo, procede sobreseer al respecto en el presente juicio de garantías, al haberse actualizado la causal de improcedencia mencionada. - - - Es aplicable a la conclusión anterior, el criterio jurisprudencial sustentado por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en la página quinientos noventa y siete, primera parte, sección segunda, precedentes que no han sentado jurisprudencia, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, cuyo tenor literal es el siguiente: 'CONCEPTOS DE VIOLACION. REQUISITOS LOGICOS Y JURIDICOS QUE DEBEN REUNIR.- El concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando en el caso del amparo contra leyes, que la ley impugnada, en los preceptos relativos, conculca sus derechos públicos individuales. Por tanto, el concepto de violación debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos; la premisa menor, los actos reclamados y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas'. - - - Por otra parte, la suscrita juez advierte de oficio que respecto del acto reclamado consistente en el artículo 53, fracción II, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, se surte la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, porque la ley reclamada por su sola expedición y vigencia no le afecta su interés jurídico de los quejosos, sino que

CEST DE  
ACION.  
AL DE ACUERDOS

se necesita un acto posterior de aplicación. - - - Es fundada dicha causa de improcedencia. - - - En efecto, toda vez que de la documental pública que obra a fojas ochenta y siete de autos, consistente en la copia certificada del pago por concepto de contribución de mejoras que realizaron los quejosos con fecha veintinueve de noviembre del año pasado, no se advierte que exista acto de aplicación de la fracción II, del artículo 53 de la Ley en cuestión, por ende, procede sobreseer al respecto en el presente juicio de garantías, con fundamento en la fracción III, del artículo 74, de la Ley de Amparo. - - - Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado en la tesis visible en la página novecientos dieciséis, primera parte, sección segunda, precedentes que no han sentado jurisprudencia, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, cuyo tenor literal es el siguiente: LEY, AMPARO CONTRA. CUANDO SE RECLAMA CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACION, ESTE DEBE PROBARSE. De lo dispuesto por los artículos 21, 22 y 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, se infiere que cuando se reclama una ley, autoaplicativa o heteroaplicativa, con motivo de un acto de aplicación, éste debe acreditarse, para probar la vinculación del acto con la ley cuya inconstitucionalidad se reclama'. - - - No existiendo ninguna otra causa de improcedencia del presente juicio de garantías, se procede al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados. - - - QUINTO.- Son infundados los conceptos de violación esgrimidos por los quejosos, de conformidad con las consideraciones siguientes: - - - El segundo concepto de violación, relativo a que la regulación legal vigente que establece el artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, debe basarse en criterios lógicos, proporcionales, equitativos y justos, porque el hecho de que se construya una obra nueva, habitacional o comercial, no



implica necesariamente que tenga que realizarse una obra pública por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje, puesto que el inmueble en cuestión, ya cuenta con dicho servicio, toda vez que ya existe la infraestructura hidráulica necesaria en la ciudad y específicamente en la zona en que se localiza dicho predio. - - - Es inatendible dicho concepto de violación toda vez que los quejosos sólo se limitan a alegar que el inmueble que defienden cuenta con el suministro de agua potable y drenaje, sin vertir argumento tendiente a demostrar la infracción del artículo reclamado; por lo que en tal circunstancia, es evidente que no formularon un razonamiento lógico jurídico encaminado a demostrar la contravención de los preceptos constitucionales que estiman violados por los actos o leyes reclamadas; es decir, que el concepto de violación debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos, la premisa menor los actos reclamados y, por último, la contrariedad entre ambas premisas la conclusión. - - - Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio jurisprudencial sustentado por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en la página quinientos noventa y siete, primera parte, sección segunda, precedentes que no han sentado jurisprudencia, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, bajo el rubro: 'CONCEPTOS DE VIOLACION, REQUISITOS LOGICOS Y JURIDICOS QUE DEBEN REUNIR'. Así como la tesis jurisprudencial número tres, consultable en las páginas setecientos treinta y seis y setecientos treinta y siete, tercera parte, del Informe de Labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de mil novecientos ochenta y ocho, cuyo rubro es el siguiente: 'CONCEPTOS DE VIOLACION INATENDIBLES, SI NO

RECEIVED  
1995

SECRETARÍA DE  
JUSTICIA  
LE A. UERDIA

X

RAZONAN CONTRA EL ACTO IMPUGNADO'. - - - Por otra parte, cabe precisar que la proporcionalidad y la equidad en la fijación impositiva no depende de afirmaciones individuales o casos particulares; sino de circunstancias generales, pues la naturaleza de la ley, su equidad o desproporcionalidad, sólo puede derivar del sistema general que previene en relación con todos los contribuyentes a quienes afecta. - - - Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página ochocientos dieciocho, primera parte, sección segunda, precedentes que no han sentado jurisprudencia, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, cuyo tenor literal es el siguiente: 'IMPUESTOS. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. SU FALTA DEPENDE DE CIRCUNSTANCIAS GENERALES. Las afirmaciones de un causante respecto a que por haber disminuido su capacidad contributiva por diversos motivos, el impuesto que tiene que cubrir resulta desproporcionado e inicuo, no pueden conducir a considerar la ley relativa como inconstitucional, pues tal determinación no puede derivarse de situaciones particulares de un solo contribuyente, sino que depende de circunstancias generales, pues por la naturaleza de la ley su inequidad o desproporcionalidad, solo puede derivarse del sistema general que previene, en relación con todos los contribuyentes a quienes afecta'. - - - Igualmente, son infundados el tercero y quinto conceptos de violación esgrimidos por los quejosos. - - - En efecto, el artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, no viola las garantías de legalidad e igualdad que consagran los artículos 1º, 14 y 16 de la Carta Magna. - - - Ahora bien, los artículos 17 y 53, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, establecen lo siguiente: - - - 'ART. 17.- 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...'. - - - 'ART. 53.- Tratándose de las obras de agua potable y drenaje proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal, aún cuando se trate de obras de captación de agua o drenaje realizadas por la Federación o fuera del Distrito Federal, se causarán contribuciones de mejoras, en los siguientes términos: 1. Por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo, se pagarán las contribuciones de mejoras relacionadas con las mismas, conforme a las siguientes cuotas: 1. Cuando el inmueble sea destinado a casa habitación: a) Hasta 50 M2 de construcción \$550,000. b) de 51 M2 a 70 M2 de construcción 1,100,000. c) De 71 M2 de construcción en adelante, por cada 50 M2 1,100,000. En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos, por éstas se pagarán las siguientes cuotas: a) Hasta 500 M2 de construcción \$550,000. b) De 501 M2 a 700 M2 de construcción 1,100,000 c) De 701 M2 de construcción en adelante por cada 500 M2 1,100,000. En el caso de que las zonas de estacionamiento de vehículos correspondientes a los inmuebles a que se refiere este inciso y el siguiente, no estén construidas, no se causará en razón de ellas la contribución de mejoras a que se refiere esta fracción; 2. Tratándose de inmuebles cuyo destino sea distinto al habitacional por cada 50 M2 de construcción \$2,200,000. En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos por éstas se pagará por cada 500 M2 de construcción

la cantidad de 2,200,000. 3. En el caso de construcciones destinadas a bodegas o estacionamientos de vehículos, ya sean públicos o privados, se pagará el 50% de las cuotas previstas en el primer párrafo del inciso 2 de esta fracción. 4. En el caso de que por las características de la zona, sólo se pueda proporcionar en forma aislada el servicio de agua potable o el de drenaje, se causará el 50% de las cuotas que correspondan conforme a esta fracción; 5. En el caso de que para la obtención de la licencia de construcción se contemplen en los proyectos hidráulicos la infiltración al 100% de agua pluvial al subsuelo para la recarga de los acuíferos, así como la reutilización del 100% de agua potable, el 50% de la contribución de mejoras que se cause se considerará como garantía de la realización de tales proyectos, por lo que a la terminación de la construcción los contribuyentes podrán solicitar su reintegro previa comprobación de su ejecución. Por las infracciones de metros cuadrados que excedan de los indicados en esta fracción se pagará en la proporción que corresponda, de acuerdo a las cuotas previstas en esta fracción según el uso y tipo de construcción de que se trate;... En los supuestos de causación de la contribución de mejoras a que se refiere este artículo, el pago de esta contribución será requisito indispensable para la expedición de la autorización de cambio de uso del suelo y de la licencia de construcción de obra nueva o ampliación correspondiente, y servirá como base de la contribución para la determinación de las cuotas señaladas, la superficie construida que se autorice en la licencia respectiva'. - -

- De la transcripción anterior, del artículo 17 citado, se advierte, por una parte que el impuesto predial constituye un verdadero impuesto, o sea que, es una prestación que el Estado fija unilateralmente y con el carácter obligatorio, mediante el cual los propietarios o poseedores del suelo o de las construcciones



adheridas a él, deben contribuir al gasto público; y, por otra parte, que la contribución de mejoras de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, es una prestación requerida por el poder público, a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por las obras públicas que realiza el Departamento del Distrito Federal; es decir, en pago del beneficio directo que reciben, como en el caso acontece con la dotación de servicios de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes como los hoy quejosos prestados por él; lo que significa que se trata de dos prestaciones fiscales de carácter y origen distinto. - Ahora bien, sentado lo anterior, cabe decir que contrariamente a lo que aducen los quejosos que la obra pública que origina la causación de la contribución de mejoras en términos del artículo 53, fracción I, no pudo financiarse con el impuesto predial, amén de que los quejosos no señalan con cuáles otras contribuciones tuvo que financiarse, ni que a su vez el impuesto predial se causa con motivo de las obras públicas, por lo que resulta infundado que ya se haya financiado por obras particulares la obra pública, prevista en el artículo mencionado. Además, la contribución de mejoras a pagar por cada contribuyente en términos del susodicho artículo 53, sí puede ser individualizada y cuantificada, contrariamente a lo que afirman los quejosos, el cual da lineamientos para ello, dado que la dotación del servicio o suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo, beneficiaría directamente a cada particular, y no a toda la metrópoli. Asimismo, cabe destacar que contrariamente a lo que aducen los quejosos la doble tributación en sí misma no es inconstitucional, pues no existe precepto en la Carta Magna que así lo establezca, y cuya violación sea transgresora del artículo 31, fracción IV, Constitucional, dado que es inaceptable el argumento en el

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALLO  
DE ACUERDOS

X

sentido de que una Ley de Hacienda, al establecer las contribuciones de mejoras viole los principios de proporcionalidad y equidad, establecidos por el artículo 31, fracción IV, de la Ley Suprema, porque establezca una doble tributación con relación al impuesto predial sobre la misma fuente gravable; y es inaceptable este razonamiento, porque como ya se dijo, se trata de dos prestaciones fiscales de carácter distinto y, por tanto, no puede hablarse de duplicidad impositiva sobre la misma fuente, sino de dos tributos diversos que obedecen a causas también diversas. -

- - Ahora bien, lo que la norma constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, es que los tributos sean exorbitantes o ruinosos, que no estén establecidos por ley, o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación. En resumen, una misma fuente de ingresos puede estar gravada por uno o más tributos, sin contradecir por ello la Constitución; lo que podría violar la Carta Magna es que con diversos tributos se rompa la proporcionalidad y equidad que deben satisfacer. Máxime si se estima que la misma va dirigida a las personas cuya situación se haya en iguales circunstancias que las consignadas en la hipótesis general y abstracta contenida en la ley, y no a aquellas cuya situación es diferente; por lo que si el pago del tributo es igual, en trato a los iguales debe probarse en autos, por los reclamantes, que se encuentran en situación jurídica diferente. - - - Es aplicable al caso, la tesis visible en la página seiscientos ochenta y dos, de la Primera Parte, Sección Segunda, precedentes que no han sentado jurisprudencia, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, cuyo tenor literal es el siguiente: **DOBLE TRIBUTACION. NO ES INCONSTITUCIONAL.**- En sí misma la doble imposición no es inconstitucional, por no existir precepto en la Carta Fundamental que así lo establezca, y para demostrar la inconstitucionalidad de

123  
#7

un precepto por violación de los requisitos de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, Constitucional, debe quedar plenamente demostrado en autos, la transgresión, en los términos de la tesis número 11 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, Pleno, de la compilación de 1965'. - - - Los quejosos en los conceptos de violación cuarto, sexto y séptimo de la demanda, manifiestan en síntesis que el artículo 53 fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, reclamado, viola en su perjuicio las garantías consagradas en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, Constitucionales, porque las contribuciones de mejoras impuestas en dicho artículo no se determinan en función del costo de la obra pública realizada o por realizar, sino que su cálculo se atiende de una serie de cuotas prefabricadas, carentes por completo de base y justificación, ya que no existe ningún motivo que justifique la obligación de cubrir la tarifa de cuotas a pagara por concepto de contribución de mejoras en función del número de metros cuadrados de construcción del inmueble y del uso del suelo para el que sea destinado o vaya a ser destinado, resultando ser caprichosas o arbitrarias por ser excesiva, exorbitante y ruinosa dicha tarifa, dado que las contribuciones deberán determinarse en función del costo de dicha obra pública; costo que a su vez, dependerá básicamente de los costos de mano de obra y materiales además; porque no ocurre ninguna de las condiciones y circunstancias necesarias para que esa nueva exigencia tributaria sea proporcional y equitativa. - - - Son infundados tales conceptos de violación contrariamente a lo que aducen los quejosos, por las siguientes razones. - - - En efecto, en principio es pertinente recordar la naturaleza jurídica de las contribuciones de mejoras, la cual es distinta a la de los impuestos, sobre todo cuando se alegan principios que rigen a ambas contribuciones,

TE DE  
CION:  
URDIE:

X

como son los de proporcionalidad y equidad, por ser su connotación distinta, de acuerdo con el criterio aplicado por analogía, sustentado por nuestro máximo tribunal, en la tesis visible en la página seiscientos sesenta y uno, de la Primera Parte, sección Segunda, precedentes que no han sentado jurisprudencia, de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, cuyo tenor literal es el siguiente: 'DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.- La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestado por los poderes del mismo o sus dependencias a personas determinadas que lo soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e



iguales para todos los que reciban servicios análogos'. - - - Según dicha tesis, y del análisis de la fracción III, del artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones de mejoras, estriban en que son las contraprestaciones que se pagan al Estado como precio de las obras publicas entre otras por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes como los hoy quejosos prestados por éste. Dicha prestación no se debe entender en el sentido de derecho privado, de manera que el precio corresponda al valor de la obra pública del servicio prestado, pues las obras públicas que presta el Estado se organizan en función del interés general, y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales obras públicas se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la salud pública, la educación superior, la higiene del trabajo y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, distribución, venta y lucro debido, sino que se organiza en función del interés de los particulares, y las contribuciones de mejoras que pagan las personas físicas o morales cuyos inmuebles se benefician en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal, por la dotación de los servicios recibidos constituyen un tributo impuesto autoritariamente por el Estado a los particulares que solicitan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV, del artículo 31 Constitucional. - - - Además, debe decirse, que si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación tributaria, las contribuciones son las contraprestaciones que se pagan al Estado como precio de los servicios prestados en sus funciones de derecho público; también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en esencia que la

CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
DE ABOGADOS

palabra contribución no debe entenderse en el sentido de derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor de la obra pública del servicio prestado, pues los servicios públicos que presta el Estado, como ya se dijo, se organizan: primero en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios para la realización de una obra pública, a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción como distribución, venta y lucro debido, pues este se organiza en función del interés de los particulares; y las contribuciones de mejoras que se pagan por la dotación del servicio recibido constituye un tributo impuesto autoritariamente por el Estado a los particulares que solicitan las obras públicas y están comprendidos en la fracción IV, del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y que, por lo tanto la obra pública consistente en la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje aludidos se han de cubrir con el gravamen correspondiente que recibe el nombre de contribuciones de mejoras. - - - Respecto al principio de proporcionalidad en materia de contribución de mejoras, medularmente se da en relación a la ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio; al porcentaje del costo de la obra y en proporción del valor catastral del inmueble y destino de la superficie construida que se autorice en la licencia respectiva, en términos del último párrafo del artículo 53 y del segundo párrafo del artículo 54, ambos de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que dicen lo



conducente: 'ART. 53.- '...En los supuestos de causación de la contribución de mejoras a que se refiere este artículo, el pago de esta contribución será requisito indispensable para la expedición de la autorización de cambio de uso del suelo y de la licencia de construcción de obra nueva o ampliación correspondiente, y servirá como base de la contribución para la determinación de las cuotas señaladas, la superficie construida que se autorice en la licencia respectiva'. y 'ART. 54.- ... Las autoridades fiscales determinarán el monto de las contribuciones de mejoras atendiendo a la ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio y al porcentaje del costo de la obra que como contribución señalan los artículos 51 y 52, en proporción al valor catastral del inmueble'; pues debe existir una adecuada proporción entre dichos elementos y la cuantía de la contribución de mejoras; además de una razonable o prudente proporcionalidad entre ambos términos. Por lo que, el cobro debe ser igual para todos, atendiendo únicamente a la capacidad del causante en la posibilidad o necesidad del beneficio y de la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo; consecuentemente el cobro puede variar atendiendo al destino de la superficie beneficiada, según lo establece la fracción I, en sus puntos 1, 2, y 3, del artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. - - - En relación con el principio de equidad en materia de contribución de mejoras, consiste en no distinguir a los contribuyentes atendiendo a la ocupación que realizan, para algunos cobrarles más, sino únicamente tomando en cuenta los beneficios que reciban y las posibilidades económicas y sociales de cada causante o de cada grupo de causantes; para distribuir entre ellos el importe total del servicio prestado por el Estado, pues según la equidad debe tratarse igual a los iguales y

desigualmente a los desiguales, según la situación jurídica en que se encuentren. - - - Dichos principios se pueden presentar a través de una tarifa que contenga escalas de mínimos a máximos, en función del beneficio recibido por el causante con la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes. - - - Estos extremos, si se cumplen en el caso de las contribuciones de mejoras por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes, establecido en la ley reclamada, como se advierte de lo siguiente:

- - - En el artículo 53, fracción I, y último párrafo de la referida ley, se establece que por la dotación del servicio de agua potable y drenaje a nuevos demandantes (contribuyentes) del mismo, para efectos de esta ley, la autoridad determinará el pago de la contribución de mejoras, de acuerdo a la superficie que se autorice en la licencia respectiva, según el uso y tipo de construcción de que se trate, por el cual pagó la contribución de mejoras por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje correspondiente, previendo para cada uno de esos supuestos de esa tarifa la determinación de las cuotas señaladas en dicha fracción. - - - Ahora bien, del análisis de la ley impugnada, en lo relativo a las contribuciones de mejoras por dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes, se advierte que el legislador consagra, en especial en el citado artículo 53, fracción I, el principio de proporcionalidad; pues atiende a una adecuada proporción entre el costo de la obra pública del servicio prestado y la cuantía de la contribución al establecerse las tarifas en base a la superficie del inmueble según su uso y tipo de construcción y una razonable proporcionalidad entre esos factores. - - - Por lo que hace al principio de equidad, el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, lo contempla al



#20

establecer en tres categorías de contribuyentes atendiendo a la situación jurídica en que se encuentran los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal, las cuales son: 'ART. 53... I. Por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo, se pagarán las contribuciones de mejoras relacionadas con las mismas, conforme a las siguientes cuotas: 1. Cuando el inmueble sea destinado a casa habitación: a) Hasta 50 M2 de construcción \$550,000. b) De 51 M2 a 70 M2 de construcción 1,100,000. c) de 71 M2 de construcción, en adelante, por cada 50 M2 1,100,000. En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos, por éstas se pagarán las siguientes cuotas: a) Hasta 500 M2 de construcción \$550,000. b) De 501 M2 a 700 M2 de construcción 1,100,000. c) De 701 M2 de construcción en adelante por cada 500 M2 1,100,000. En el caso de que las zonas de estacionamiento de vehículos correspondientes a los inmuebles a que se refiere este inciso y el siguiente, no estén construidas, no se causará en razón de ellas la contribución de mejoras a que se refiere esta fracción; 2. Tratándose de inmuebles cuyo destino sea distinto al habitacional, por cada 50 M2 de construcción \$2,200,000. En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos por éstas se pagará por cada 500 M2 de construcción la cantidad de \$ 2,200,000. 3. En el caso de construcciones destinadas a bodegas o estacionamientos de vehículos, ya sean públicos o estacionamientos de vehículos, ya sean públicos o privados, se pagará el 50% de las cuotas previstas en el primer párrafo del inciso 2 de esta fracción'. - - - Esas tres categorías no distinguen a las personas en atención a la ocupación que realizan



CORTE DE  
LA NACIÓN  
AL DE ACUERDO

X

para algunos cobrarles más, únicamente toman en cuenta los beneficios que se reciben en los inmuebles y tipo de construcción que pueden ser: de casa habitación; habitacional; y bodegas o estacionamiento de vehículos; donde además, las posibilidades económicas en cada categoría son evidentemente distintas; por cuanto se distribuye entre ellos el importe del costo de las obras correspondientes, de acuerdo a las cuotas previstas en esta fracción a estudio, según el uso y tipo de construcción que se trate, en relación a los elementos siguientes: 1.- La ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio; 2.- Al porcentaje del costo de la obra; y 3.- En proporción al valor catastral del inmueble, respetándose con ello la equidad que debe prevalecer en la contribución, pues lógica y necesariamente la longitud y diámetro de la obra pública de las tres categorías mencionadas será distinta. - - - Por lo que, en tal circunstancia se puede concluir que el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, sí reúne los principios de proporcionalidad y equidad que deben imperar en las contribuciones de mejoras por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes. - - - Por otra parte, las objeciones de los quejosos relativas a que la tarifa de cuotas prevista en la fracción I, del artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, determinada por la contribución es exorbitante, son inexactas y por lo mismo infundadas; ya que la tarifa no es exagerada como para que se volvieran ruinosas, excesivas o exorbitantes las contribuciones de mejoras por la obra pública consistente en la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes; pues va de límites mínimos a máximos, en función del destino y superficie del inmueble y en relación con la ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio; al porcentaje del costo de la



obra y en proporción al valor catastral del inmueble, en términos del segundo párrafo del artículo 54 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Además, en todo caso, los quejosos no aportaron elemento probatorio alguno idóneo por el que demostraran fehacientemente tales aseveraciones, ni tan siquiera acreditan plenamente que en su caso particular la cuota que les tocó pagar resulta excesiva, exorbitante o ruinosa, sino que se trata de meras consideraciones subjetivas carentes de valor probatorio. - - - Por lo que, si los quejosos estiman subjetivamente que las contribuciones de mejoras por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje, previstos en la ley reclamada, son ruinosas, excesivas y exorbitantes, esto no puede hacer al tributo desproporcional e inequitativo, contraviniendo la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos que hacen mención. - - - Sirve de apoyo a lo anterior, las tesis jurisprudenciales números setenta y ocho y ochenta y nueve, visibles en las páginas ciento cuarenta y tres y ciento sesenta y tres, de la Primera Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, cuyo tenor literal, respectivamente, son los siguientes: IMPUESTOS, AUMENTO CONSIDERABLE EN EL MONTO DE LOS. NO DEMUESTRA NECESARIAMENTE QUE SEAN DESPROPORCIONADOS E INEQUITATIVOS.- Si bien es cierto que de conformidad con lo establecido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución las contribuciones deben reunir los requisitos de proporcionalidad y equidad, sin embargo, no se puede estimar que el aumento considerable en el monto de un presupuesto demuestre que se esté en presencia de un impuesto desproporcionado e inequitativo, pues, en la terminación del mismo, son múltiples los factores que se deben tener en cuenta, como la capacidad contributiva, las necesidades

DE  
NACION.  
DE ACUERDO.

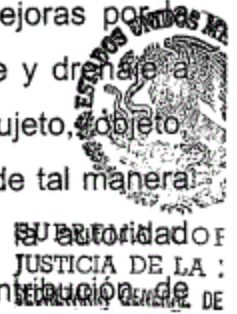
colectivas que deben satisfacerse, la redistribución de la riqueza, etcétera, por lo que, el que un impuesto sea elevado, incluso considerablemente, de un año a otro; no significa necesariamente que se incurra en violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución', e 'IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. SU FALTA DEBE PROBARSE.- Si de la demanda de amparo en su integridad y del recurso de revisión interpuesto por el quejoso, no se desprende que el mismo probara fehacientemente que el impuesto que reclama fuera desproporcionado y falto de equidad y, por ello ruinoso para él, no basta el simple dicho del quejoso en tal sentido, sino que debe probarlo y, al no hacerlo, procede confirmar la sentencia recurrida que niega el amparo'. - - - Por otra parte, este juzgado estima que el legislador pretendió, al emitir la disposición reclamada ajustar las cuotas a la realidad, pero ello no vuelve por sí solo desproporcionado a la referida contribución de mejoras; sino por el contrario, atendiendo al mandato constitucional relativo a la obligación de los gobernados de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa, para que el Estado pueda prestar, debidamente, el servicio público de que se trata. Así las cosas, resulta evidente que los anteriores conceptos de violación estudiados, son infundados. - - - Igualmente, es infundado el argumento del séptimo concepto de violación vertido por los quejosos, en el sentido de que el precepto cuestionado es inconstitucional porque condiciona indebida e injustamente la expedición de las autorizaciones y licencias correspondientes para la construcción de una obra nueva o la ampliación de otra ya existente, al pago de la contribución de mejoras reclamada, limitando el derecho de defensa de los gobernados, al no permitir simplemente que se garantice dicho pago, so pena, de no recibir la licencia de construcción y ver paralizada su obra durante todo

SUPREMA CC  
JUSTICIA DE LA  
SECRETARIA GENERAL



el tiempo que tarden los Tribunales en resolver el juicio o medio de defensa intentado, en virtud de que el hecho de que en el último párrafo del artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, se establezca que el pago de esta contribución será requisito indispensable para la expedición de la autorización de cambio de uso de suelo y de la licencia de construcción de obra nueva o ampliación correspondiente y el hecho de que sirva como base de la contribución para la determinación de las cuotas señaladas, la superficie construida que se autorice en la licencia respectiva, en nada le hace ser inconstitucional a dicho artículo; porque el pago de la contribución obedece a la prestación del servicio solicitado por los propios quejosos; según se advierte de la documental que obra a fojas ochenta y ocho a ochenta y nueve de autos, que aportaron los propios quejosos, es decir que se realizó en atención a la solicitud de dotación del servicio de agua potable y alcantarillado al predio de dichos quejosos y por otra parte, el que no se pueda garantizar dicho pago estriba a que el Estado debe allegarse recursos materiales para tratar de captar el ingreso con mayor comodidad para la Administración Pública; por lo que, la proporcionalidad y equidad del referido precepto fundamenta, está en relación con la contraprestación que debe efectuar el propio Estado y no con la contribución general de los gastos públicos a que están obligados los residentes de la República, relativos a la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, puesto que es una compensación que se obtiene por el mejoramiento que reciben directamente los particulares como en el caso acontece, con la ejecución de determinada obra pública, al solicitar los quejosos la dotación del servicio de suministro de agua potable y alcantarillado al predio de su propiedad, según se advierte de la documental mencionada, aportada por los propios

quejosos, y por ende su pago correspondiente no es mas que un requisito previo a la expedición de la autorización o licencia correspondiente para la construcción de una obra nueva o ampliación de otra ya existente, y por lo mismo el concepto de violación es infundado. - - - **SEXTO.-** De igual manera son infundados los conceptos de violación cuarto, sexto y séptimo por cuanto hace al argumento de los quejosos en el sentido que el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, transgrede el principio de legalidad tributaria que se prevé en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, porque en la ley reclamada no se establecen con certeza los elementos de las contribuciones de mejoras por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo, como con el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago de dicha contribución, de tal manera que se deja a un lado de la ley y al arbitrio de la autoridad exactora, la determinación de la base de la contribución de mejoras, para efectos del pago de la cuota de dicha contribución. - - - En efecto, de la lectura de la ley reclamada se aprecia que contrariamente a lo que aducen los quejosos, en el artículo 50 se establece quienes son sujetos obligados al pago de las cuotas de las contribuciones de mejoras, señalando como tales a las personas físicas y morales cuyos inmuebles se benefician en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal. - - - En el artículo 51 de la ley en comento, se establece la base de la contribución de mejoras, consistente en las obras realizadas, atendiendo a la ubicación de los inmuebles dentro de las zonas de beneficio; además, en el último párrafo del artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, establece que servirá como base de la contribución para la determinación de las cuotas

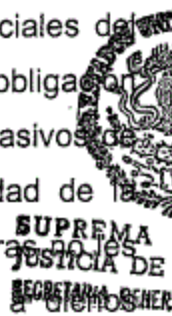




señaladas, la superficie construida que se autorice en la licencia respectiva. Asimismo, el artículo 51, mencionado, señala su tasa que es del 50% del costo total de dichas obras. - - - Por su parte, los artículos 53, fracciones III y IV y 56, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal reclamada, señalan la época en que deberá realizarse el pago de las contribuciones de mejoras, así como la forma de dicho pago. - - - Sirven de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial número ochenta y la tesis visibles, respectivamente, en las páginas ciento cuarenta y seis y ochocientos veintiuno, del tomo I, Primera Parte, Sección Segunda, precedentes que no han sentado jurisprudencia, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, cuyo tenor literal son los siguientes: **IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.**- Al disponer el artículo 31 constitucional en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa por la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de relación tributaria pueda

DE  
NACION;  
JUEZDOS;

en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida' e 'IMPUESTOS. SUS CARACTERES, FORMA, CONTENIDO Y ALCANCES DEBE CONSIGNARSE EN LA LEY.- El artículo '31, fracción IV, de la Constitución General de la República, establece la necesidad de que las cargas tributarias para los gobernados se encuentren previstas en una ley, lo cual significa no sólo que el acto creador del impuesto deba emanar del Poder Legislativo, sino que se consigne de manera expresa en la ley que establece el tributo, los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria; esto es, los hechos imponible, los sujetos pasivos de la obligación así como el objeto, la base y la cantidad de la prestación, de tal manera que a las autoridades exactoras no les quede ningún margen de discrecionalidad en cuanto a dichos elementos a fin de evitar arbitrariedades y lograr que sus funciones se constriñan a aplicar, en los casos concretos, las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad por el Poder Legislativo, para que así el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos. Dicho en forma breve, la arbitrariedad de la imposición y la imprevisibilidad de las cargas tributarias son las que deben considerarse contrarias a la fracción IV, del artículo 31 Constitucional'. - - - De lo anterior, se colige que contrariamente a lo que aducen los quejosos, la ley reclamada sí se ajusta a los lineamientos jurisprudenciales, y no transgrede el principio de legalidad tributaria que se prevé en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ni deja al arbitrio de la autoridad exactora la determinación del pago de las cuotas de la contribución de mejoras en cuestión y, por ende, resultan infundados dichos conceptos de violación. - - - En las





relacionadas condiciones, al resultar infundados los conceptos de violación estudiados, esgrimidos por los quejosos, lo que procede es negar el amparo y protección de la Justicia Federal, respecto de la ley reclamada, así como por el acto de aplicación reclamado en este juicio, ya que este mismo no se combate por vicios propios. - - - Sirve de apoyo la tesis jurisprudencial número 131, visible a fojas doscientos treinta y cinco, de la primera parte del Pleno, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, cuyo tenor literal es el siguiente: 'LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA. PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACION.- Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto este que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindiendo del otro, se hace manifiesta si se considera: a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación'."



CORTE DE  
LA NACION.  
1 DE AGOSTO

**CUARTO.-** Inconformes con la sentencia, el autorizado de los quejosos interpuso recurso de revisión.

X

Por proveído de diecisiete de abril de mil novecientos noventa y cinco, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió el recurso.

El Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción formuló pedimento en el sentido de que se confirme la sentencia recurrida y se niegue el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

El Presidente del máximo Tribunal de la República, por acuerdo de tres de mayo de mil novecientos noventa y cinco, turnó los autos para su estudio y resolución a la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Por escrito de dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el abogado patrono y autorizado por los quejosos, solicitó se pronunciara la resolución correspondiente.

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del recurso de revisión, pues se actualizan las hipótesis contenidas en los artículos 107 fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo, y 10, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el recurso se interpone en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en donde se reclamó el artículo 53 fracciones I y II y último párrafo de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal conforme a su texto vigente, publicada en el Diario Oficial de la



131

Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y subsiste el problema de constitucionalidad planteado.

**SEGUNDO.-** Los quejosos expresaron los agravios que acto seguido se reproducen.

**"Primero.** En el considerando cuarto de la sentencia constitucional recurrida (paginas 3 y 4 de dicho fallo), la juez de Distrito considera parcialmente fundadas dos causales de improcedencia; una, en relación con el primer concepto de violación, en el que -a su juicio- sí se expresan argumentos a manera de silogismo tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de las disposiciones legales reclamadas, y la otra, en relación con el artículo 53, fracción II, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por estimar que no existe acto de aplicación de dicho precepto. - - - Ahora bien, al razonar en la forma en que lo hizo, la juez a quo violó lo dispuesto por los artículos 77 y 79 de la Ley de Amparo, toda vez que no hizo una correcta apreciación de los hechos ni fijó de manera clara y precisa los actos reclamados; además, no estudió los conceptos de violación en su conjunto, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. - - - Esto es así, en virtud de que en el punto primero del capítulo de conceptos de violación de la demanda de amparo, se hicieron una serie de precisiones en cuanto al marco legal regulatorio de las contribuciones de mejoras. De manera que dicho punto debía analizarse en conjunto con los demás y no aisladamente, para decir -como lo hace la juez- que no contiene argumentos a manera de silogismo tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de la ley. Luego entonces, el análisis contenido en el primer concepto de violación debe estudiarse en conjunción armónica y adminiculada con los



TE DE  
NACION;  
ACUERDO

X

demás conceptos de violación, pues con dicho análisis se precisa el marco legal regulatorio de las contribuciones de mejoras. - - Al no haberlo apreciado así, la juez a quo agravía a los quejosos y desperdió la oportunidad de entender lo que son las contribuciones de mejoras, cuyo concepto no le quedó del todo claro, según se advierte de las diversas consideraciones vertidas en el fallo recurrido, ya que confundió y revolió los conceptos, definiciones y características de múltiples contribuciones, como son: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, sin diferenciarlos suficientemente y sin circunscribirse a lo que son las contribuciones de mejoras. Ejemplo de esto es el hecho que todas las tesis y precedentes que invocó y que transcribió en su sentencia se refieren a impuesto o a derechos; pero no mencionó ni una sola que se refiera a contribuciones de mejoras.

- - - Por otra parte, al haber hecho caso omiso del punto primero de los conceptos de violación, la juez de Distrito también dejó de precisar que en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal se regulan las contribuciones de mejoras conforme a dos mecánicas y tratamientos totalmente diferentes; situación que ella no alcanzó a detectar y, por ello, en su fallo revuelve ambas situaciones y argumenta situaciones que no corresponden a la realidad, en relación con el supuesto normativo previsto en el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda reclamada, como se explicará más adelante. - - - Por último, quizá también derivado de la confusión de conceptos que se advierte en la sentencia recurrida, la juez a quo perdió de vista que sí hubo acto de aplicación del artículo 52, fracción II, de la Ley de Hacienda multicitada, y que dicho acto es el mismo que dió lugar a la aplicación de los demás preceptos legales reclamados. - - - En consecuencia, no es correcta la sentencia en cuanto resuelve el sobreseimiento parcial del juicio de garantías, en relación con los

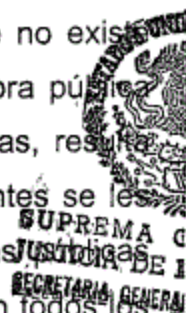
132  
146

aspectos que han quedado apuntados. - - - **Segundo.** En los considerandos quinto y sexto de la sentencia recurrida (páginas 4, in fine, a 17 del fallo en cuestión), la juez de Distrito considera infundados los diversos conceptos de violación expresados en la demanda de garantías, concluyendo que los preceptos legales reclamados sí son constitucionales y que no conculcan las garantías individuales señaladas por los quejosos ni los principios de proporcionalidad y equidad que rigen la justicia tributaria; todo ello con apoyo en los diversos argumentos y consideraciones que aparecen en la sentencia, los que en obvio de repeticiones innecesarias solicito se tengan aquí como transcritos a la letra. - -

- La sentencia recurrida viola también lo dispuesto por los artículos 77, 78 y 79 de la Ley de Amparo, toda vez que no hizo una correcta apreciación de los hechos ni fijó de manera clara y precisa los actos reclamados; además de que no estudió en forma correcta y completa los conceptos de violación. - - - Ante todo, la juez a quo jamás tomo en cuenta que las contribuciones de mejoras previstas en el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal no se sustenta en la realización de una obra pública. Y esto, no únicamente en el caso particular que dió lugar a la demanda de amparo, sino en todos los casos. Es decir, el cobro que se hace con base en dicho precepto a los denominados 'nuevos demandantes' no corresponde a obra pública alguna y; en consecuencia, constituye una contribución por mejoras inexistentes, que no tiene base ni fundamento alguno. - - - El error tanto del legislador, como ahora de la juez a quo, estriba en asumir que el hecho de que un particular lleve a cabo una nueva construcción o una ampliación o remodelación de un inmueble, implica forzosa y necesariamente la realización de una obra pública de infraestructura hidráulica por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Y

DOS  
CORTE DE  
LA NACION.  
RAL DE ACUERDOS.

esto es total y absolutamente falso. - - - En la inmensa mayoría de las veces, que las obras en construcción que inician los particulares, se llevan a cabo en predios ubicados en zonas que ya cuentan con todos los servicios públicos urbanos, incluyendo la infraestructura hidráulica para la dotación de los servicios de agua y drenaje. Por tanto, la obra civil no requiere ni conlleva la necesidad de realizar obra pública alguna. De donde resulta que el cobro por supuestas contribuciones de mejoras previsto en el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda tantas veces mencionada, no tiene justificación alguna, puesto que no existe (ni en este caso ni en los demás -se insiste-) una obra pública que sustente dicho cobro. - - - En este orden de ideas, resulta inequitativo que a los mal llamados nuevos demandantes se les pretendan cobrar contribuciones de mejoras por obras inexistentes y conforme a tarifas y criterios que rompen todos los principios y las reglas de lo que son las contribuciones de mejoras y de cómo deben determinarse y cobrarse, cuando realmente existe una obra pública de beneficio para los particulares y susceptible de una derrama de costos. - - - Por todo ello, en la demanda de garantías se argumentó que las obras de infraestructura hidráulica ya se realizaron en el pasado y fueron, en su momento, objeto de una derrama y del cobro de contribuciones de mejoras entre los dueños o poseedores de los predios beneficiados, conforme a los lineamientos y reglas previstos en los artículos 50, 51, 52, 54 y demás aplicables de la Ley de Hacienda. Pero no existe razón ni justificación para que a cada particular que inicia una obra de construcción civil en un predio que ya cuenta con todos los servicios, se le pretendan volver a cobrar contribuciones por supuestas mejoras inexistentes y que, desde luego, no implican la realización de una obra pública de carácter hidráulico, para dotar a cada predio y a cada nueva





133

construcción de los servicios de agua y drenaje; servicios que, por lo demás, dan lugar al cobro de otras contribuciones, como por ejemplo, los derechos por el suministro, uso y aprovechamiento del agua. - - - Así pues, no es correcta la consideración de la juez a quo en el sentido de que los quejosos se limitan a alegar que el inmueble cuenta con el suministro de agua potable y drenaje, sin vertir argumento tendiente a demostrar la infracción del artículo reclamado. Por el contrario, si se dieron razones y argumentos de tipo general y que acontecen en todos los casos y no exclusivamente en el asunto particular en estudio. - - - Aunque la juez a quo reconoce en su fallo (hoja 7) que la contribución de mejoras es una prestación requerida por el poder público, a cargo de las personas que se benefician de manera directa por las obras públicas que realiza el Departamento del Distrito Federal, pierde de vista que en el caso del artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda, dicha contribución se cobra sin que exista ni se realice obra pública alguna. y si no existe la obra pública, menos aún puede ser susceptible de individualizarse y cuantificarse, como lo asevera erróneamente la juez a quo en la sentencia recurrida. - - - En cuanto a que la doble tributación no es por sí misma inconstitucional, en efecto no lo es cuando una misma fuente u objeto es gravado por la Federación y por los Estados o los municipios. Sin embargo, sí es inconstitucional la doble tributación cuando se produce por dos o más contribuciones impuestas por la propia Federación, por los Estados o por los municipios. Y en el presente caso, en la demanda de amparo se mencionó la existencia de una doble tributación inconstitucional, porque las contribuciones de mejoras que se cobran a 'nuevos demandantes' en los términos del artículo 53 fracción I, de la Ley de Hacienda, constituyen un cobro que realmente no corresponde

CORTES DE  
LA NACION.  
1 DE AGOSTO

a lo que es una contribución de mejoras (porque no existe obra pública alguna ni menos aún, beneficio directo e individualizable para el contribuyente); que si se pretendiera definir como un impuesto a las nuevas construcciones, se estaría encimando y duplicando con el Impuesto Predial, y si se le quiere ver como un derecho por la dotación de los servicios de agua y drenaje, también se estaría duplicando con los derechos de agua. - - - Por otra parte, en cuanto al argumento de que los tributos no son inconstitucionales a menos que se demuestre un trato igual a los desiguales (hoja 8), la juez no estudió correctamente los conceptos de violación argumentados en la demanda de amparo puesto que en ellos se razonó y se demostró que las contribuciones de mejoras previstas en el artículo 53, fracción I de la Ley de Hacienda, constituyen un cobro inequitativo e inconstitucional puesto que, además de que no corresponden a una obra pública realmente ejecutada, se cobran conforme a tarifas, criterios y parámetros totalmente diferentes a los cobros de contribuciones de mejoras que se realizan en los términos de los artículos 50, 51, 52, y 54 de la Ley de propia Hacienda, a los dueños y poseedores de predios que realmente se benefician con una obra pública real. Todo esto se argumentó, precisamente, en el primer concepto de violación de la demanda de amparo, que la juez desestimo sin estudiar siquiera. Así pues, según se prefiera enfocar el asunto, en el artículo 53, fracción I, en cita, se está dando un trato igual a los desiguales o desigual a los iguales; pero, en cualquier caso, inequitativo e injusto. - - - Otro argumento que la juez menciona en forma equivocada, especialmente tratándose de las contribuciones de mejoras reclamadas, es el de que una contribución no conculca el artículo 31, fracción IV, constitucional, más que cuando es exorbitante o ruinoso, que no esté establecida en una ley, o que no se destine



134

para los gastos públicos. - - - En la especie se razonó y se demostró en la demanda de garantías que las susodichas contribuciones de mejoras que se cobran a los 'nuevos demandantes' no tienen sustento real, dado que no existe la obra pública que pudiera justificar su procedencia. - - - Así pues, aunque la propia juez a quo reconoce y asevera que es diferente la naturaleza jurídica de los impuestos y de las contribuciones de mejoras, en realidad todo el tiempo incurre en confusiones de conceptos y de tratamientos doctrinarios y legales, revolviendo los principios que regulan diversas contribuciones, como son: impuestos, derechos, aprovechamientos, productos y las propias contribuciones de mejoras. - - - En este sentido, al final de la hoja 9 y a la mitad de la 10, la juez pretende dar una definición de contribución de mejoras que no corresponde a su naturaleza y que más bien pareciera estar tomada de la definición de lo que son los derechos, tal como están conceptualizados en el artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación. De hecho, con la contribución que más se confunde la juez a quo es precisamente con los derechos; trata de concebir las contribuciones de mejoras reclamadas, como si se tratara de derechos por el servicio de dotación de agua y drenaje (?), lo que denota que no alcanzó a entender de qué se está hablando realmente en la demanda de amparo. - - - Asimismo, las consideraciones relativas a que la prestación reclamada no debe entenderse en el sentido de derecho privado y de que el precio no tiene que corresponder al valor de la obra o el servicio prestado, son razonamientos que corresponden a la doctrina de los derechos, pero que resultan inaplicables a las contribuciones de mejoras, independientemente de que la forma en que los presenta resulta absurda por exagerada, pues llega a sostener que no es necesario que el cobro que se le haga al particular

SECRETARÍA

EST. DE  
NACION,  
DE ACUERDO

tenga ninguna relación con el valor o el costo de la obra pública; la cual -además- en el caso de los 'nuevos demandantes' ni siquiera existe realmente. - - - Refiriéndose al principio de proporcionalidad, la juez a quo señala (hoja 10, in fine) que sí se respeta porque la contribución se determina en relación con la ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio; al porcentaje del costo de la obra y en proporción al valor catastral del inmueble y el destino de la superficie construida, en términos del último párrafo del artículo 53 y del segundo párrafo del artículo 54. - - - Sin embargo, estas consideraciones son del todo inexactas porque esos criterios son tomados en cuenta únicamente en relación con las contribuciones de mejoras que se prevén en los artículos 51 y 52 de la propia Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; pero no se aplican para las contribuciones de mejoras que se cobran a los denominados 'nuevos demandantes' y que se contemplan en el artículo 53, fracción I, de la misma Ley. Y precisamente esta disparidad de tratamiento a los contribuyentes, constituye uno de tantos argumentos de inconstitucionalidad que se hicieron valer en la demanda de amparo, y que la juez a quo no estudió correctamente. - - - En cuanto al principio de equidad, la juez a quo considera (hoja 11) que sí se cumple porque no se distingue a los contribuyentes atendiendo a la ocupación que realizan, sino únicamente tomando en cuenta los beneficios que reciban y las posibilidades económicas y sociales de cada causante. - - - Y luego agrega que dichos principios tributarios se pueden presentar a través de una tarifa que contenga escalas de mínimos y máximos, en función del beneficio recibido por el causante con la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje. - - De acuerdo con estas consideraciones, se advierte que la juez a quo sigue confundiendo los conceptos; mezclando



SECRETARÍA DE  
JUSTICIA  
FOLIO 10  
DE 10

razonamientos válidos, en lo mejor de los casos, para los impuestos y los derechos, pero no para las contribuciones de mejoras, y además, pretende hacer extensivos a las contribuciones de mejoras previstas en el precepto reclamado (artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda), los criterios conforme a los cuales se regulan y se determinan las contribuciones de mejoras previstas en los artículos 51 y 52 de la propia Ley, lo que es totalmente incorrecto, según se ha explicado ya. - - - A mayor abundamiento, tratándose de contribuciones de mejoras, cuyo fundamento y razón de ser lo es una obra pública real que beneficie de manera directa a las personas obligadas a cubrirlos, no puede ni debe establecerse una tarifa con escalas de mínimos a máximos para cobrarlas en función de criterios extraños al beneficio que directamente le reporten a cada contribuyente, y menos aún, si la obra pública no existe realmente ni la tarifa está elaborada en relación y en proporción con el costo de dicha obra, como sucede en el caso de la tarifa prevista en el artículo reclamado en la demanda de amparo. - - - Por otro lado, aunque la juez a quo considera justa y equitativa la mecánica de cuantificación y cobro de las contribuciones de mejoras a 'nuevos demandantes', en realidad el tratamiento que la Ley de Hacienda les da es profundamente ilógico e injusto; desproporcionado e inequitativo, toda vez que, amén de lo ya expresado en el sentido de que la obra pública ni siquiera existe realmente y de que los cobros no están determinados para nada en relación con el supuesto costo de la inexistente obra, se establecen clasificaciones en categorías que en nada reflejan una mayor capacidad contributiva y, sobre todo, que no comportan un beneficio mayor, y en proporciones que llegan a hacer hasta cuatro veces mayor (cuatrocientos por ciento) el monto de una contribución y otra, sin que exista una

razón que justifique tanta diferencia entre unos y otros, además de que el costo de la obra de infraestructura hidráulica (inexistente por cierto) no varía en función de la cantidad de metros cuadrados de construcción o del uso del suelo al que se destine el inmueble. Y tampoco es cierto que un inmueble destinado a habitación valga cuatro veces menos que el mismo inmueble destinado a comercio u oficina. - - - No se trata p. . , tanto de que la tarifa establezca cuotas ruinosas o excesivas, sino más bien, de que dichas cuotas no correspondan a una obra pública real ni tienen, por tanto, relación alguna con el costo de la misma (¡las contribuciones de mejoras que se cobran con base en el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda no pueden tener relación con el costo de la obra pública, puesto que ésta ni siquiera existe!). - - - A este respecto, hablando de la tarifa del artículo 53, fracción I, de la Ley multicitada, la juez a quo vuelve a insistir en argumentos erróneos (hojas 12 y 13) puesto que supone que el legislador tomó en cuenta factores y criterios que no se aplican para las contribuciones de mejoras previstas en dicho precepto, sino que únicamente inciden en la mecánica de cálculo y cobro de las contribuciones de mejoras reguladas por los artículos 51 y 52 de la Ley de Hacienda, como ya se dijo más arriba. - - - Desconozco qué entienda la juez a quo como dice (hoja 14) que el legislador pretendió ajustar las cuotas a la realidad, cuando -como se ha repetido muchas veces- en el caso del artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda, se establece una tarifa con diferenciales de hasta cuatrocientos por ciento entre el límite mínimo y el máximo de las cuotas que se cobran por metro cuadrado de construcción civil y que se tienen que pagar a pesar de que no existe realmente obra pública alguna que beneficie directa o indirectamente a los contribuyentes. - - - Vuelve a equivocarse la juez a quo y a dar el tratamiento de





derechos a la contribución reclamada, cuando argumenta que el pago de la contribución obedece a la prestación del servicio (¿?) solicitado por los propios quejosos, ya que el cobro se deriva única y exclusivamente de la exigencia legal reclamada en el amparo, consistente en que si no se pagan las contribuciones de mejoras en cuestión, no es posible obtener la licencia de construcción correspondiente a la obra nueva por ejecutar, tal como quedó narrado en el capítulo de hechos de la demanda de garantías. No existe, por tanto, el supuesto mejoramiento ni el beneficio que según la juez reciben los particulares, tal como se ha expresado en múltiples formas a lo largo de este escrito. - - - De nueva cuenta, la juez a quo, en el considerando sexto de su sentencia (hojas 15 y 16), insiste en tratar de justificar la constitucionalidad de las contribuciones de mejoras previstas en el artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda, refiriéndose a los elementos y características aplicables a las diversas contribuciones de mejoras contempladas en los artículos 51 y 52 de la propia Ley, pretendiendo erróneamente que los elementos esenciales de la contribución sí están adecuadamente regulados en la ley, lo que no es cierto en absoluto por lo que se refiere a las contribuciones de mejoras reclamadas (artículo 53, fracción I, II y último párrafo), que sí transgreden el principio de legalidad tributaria; sobre todo, en razón de que la obra pública no existe en tales casos y, por lo mismo, no hay un costo susceptible de ser derramado entre los particulares beneficiados. De donde se explica que la autoridad haya establecido una tarifa totalmente ajena y extraña a esos factores, como se ha descrito repetidamente. - - - Por último, vuelvo a insistir en que la juez a quo invoca precedentes de tesis que no se refieren en absoluto a las contribuciones de mejoras, sino a otro tipo de contribuciones (destacadamente: impuestos y derechos); pero que, en cualquier

MEJORA  
ORTE, DE  
A NACIÓN,  
DE ACUERDOS

X

caso, resultan aplicables en favor de los quejosos y para entender mejor la razón que les asiste. - - - Así pues, al no apreciarlo de esa manera la juez a quo, causa agravio a los quejosos, por lo que resulta procedente revocar el fallo constitucional recurrido y, en cambio, declarar procedente la demanda de garantías y conceder el amparo y la protección constitucional que fueron solicitados."

**TERCERO.-** Queda intocado el considerando segundo de la sentencia que se revisa, en el que se sobresee en el juicio respecto de los actos atribuidos al Jefe del Departamento del Distrito Federal y al Tesorero del mismo Departamento, pues no fue impugnado por la parte a quien pudiera ocasionar perjuicio.

**CUARTO.-** Por razón de método, este Tribunal avoca al estudio de los agravios en los que se sostiene que la juez de Distrito indebidamente consideró parcialmente fundadas dos causales de improcedencia; una en relación con el primer concepto de violación en el que -a su juicio- no se expresan argumentos a manera de silogismo tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de las disposiciones legales reclamadas, y la otra, en relación con el artículo 53, fracción II, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por estimar que no existe acto de aplicación de dicho precepto.

Consideran los recurrentes que la juez no hizo una correcta apreciación de los hechos ni fijó de manera clara y precisa los actos reclamados; además no estudió los conceptos de violación en su conjunto, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Por otra parte, indican que, la juez a quo perdió de vista que sí hubo actos de aplicación del artículo 53, fracción II, de la Ley de



SUPREMA C  
JUSTICIA DE LA  
SECRETARÍA GENERAL

137  
141

Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y que dicho acto es el mismo que dió lugar a la aplicación de los demás preceptos legales reclamados.

Son fundados los anteriores agravios.

En efecto, en su primer concepto de violación los quejosos tratan de precisar el marco regulatorio de las contribuciones de mejoras, señalando en el último párrafo del propio concepto lo siguiente: "Ahora bien, a la luz de diversos preceptos legales que han quedado transcritos, resulta que el artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal es inconstitucional por las razones que se expondrán en los siguientes conceptos de violación."

OS  
ORTE DE  
NACION  
DE A HERDOS

De la simple lectura de tal concepto (transcrito a fojas cinco a ocho de este fallo), se puede apreciar que lo que pretenden los quejosos es definir qué son las contribuciones de mejoras, para combatir el precepto legal que las contiene y que consideran violatorio de garantías individuales, a partir de los precisos argumentos expuestos en los subsecuentes conceptos de violación.


Este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que el escrito de demanda puede y debe ser interpretado en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restringido. Por tal motivo, la juez del conocimiento tenía la obligación de interpretar y analizar los conceptos de violación de los quejosos de manera conjunta y no sobreseer indebidamente respecto del primero, ya que -como se explicó- éste se formuló como preámbulo de los restantes y forma parte integral del conjunto de argumentos encaminados a combatir la ley.

X

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis del Tribunal Pleno visibles en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, página 649 y que a continuación se transcriben:

**"DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.** Es criterio reiteradamente sustentado por este Alto Tribunal, el consistente en que el escrito de demanda puede y debe ser interpretado en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo."

**"DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER TOMADA EN CUENTA EN SU INTEGRIDAD.** Es necesario tomar en cuenta el contenido de toda la demanda de amparo en su integridad y no únicamente los conceptos de violación, sin que pueda considerarse por ello que se está supliendo la deficiencia de la queja."



Por otra parte las causas de improcedencia no se dan en cuanto a un concepto de violación, sino en relación con el acto reclamado.

El sobreseimiento de un juicio debe referirse a los actos que en él se reclaman o impugnan, pero no a los conceptos de violación.

Por lo tanto, no puede sobreseerse respecto de los conceptos de violación, pues el sobreseimiento impide el estudio de los mismos.

Apoya a la anterior consideración la tesis de la Segunda Sala visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,



138

Novena Epoca, Tomo II, Julio de 1995, Pág. 107, y que es del tenor literal siguiente:

**"AMPARO CONTRA LEYES. EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO DEBE DECRETARSE RESPECTO DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y NO EN RELACION CON LOS CONCEPTOS DE VIOLACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 166, fracción VI, de la Ley de Amparo, tratándose del amparo directo, la inconstitucionalidad de una ley debe ser materia únicamente del capítulo de conceptos de violación, sin que pueda tener el carácter de acto reclamado; por tanto, no puede decretarse el sobreseimiento por la ley, ya que aquél opera respecto de los actos reclamados, mas no en relación con los conceptos de violación."**

Así, fue indebido que la juzgadora decretara el sobreseimiento en los términos en que lo hizo.

Igualmente fundado es el agravio de los quejosos en el que aducen que la juez indebidamente sobreseyó respecto del artículo 53, fracción II de la Ley de Hacienda, por estimar que no se demostró su aplicación.

El artículo 53 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal establece:

**"ART. 53.- Tratándose de las obras de agua potable y drenaje proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal, aun cuando se trate de obras de captación de agua o**

MEXICO

TE DE  
ACION,  
ACUERDOS

X

drenaje realizadas por la Federación o fuera del Distrito Federal, se causarán contribuciones de mejoras, en los siguientes términos:

I. Por la dotación del Servicio de suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo, se pagarán contribuciones de mejoras utilizando la forma oficial aprobada por las autoridades fiscales, conforme a las siguientes cuotas:

- a) Hasta 50 M2 de construcción . . . \$ 550,000
- b) De 51 M2 a 70 M2 de construcción. 1'100,000
- c) De 71 M2 de construcción, en adelante, por cada 50 M2. . . . . 1'100,000

En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos, por éstas se pagarán las siguientes cuotas:

- a) Hasta 500 M2 de construcción . . . . . \$ 550,000
- b) De 501 M2 a 700 M2 de construcción . . 1'100,000
- c) De 701 M2 de construcción en adelante por cada 500 M2 . . . . . 1'100,000

En el caso de que las zonas de estacionamiento de vehículos correspondientes a los inmuebles a que se refiere este inciso y el siguiente, no estén construidas, no se causará en razón de ellas la contribución de mejoras a que se refiere esta fracción;

2. Tratándose de inmuebles cuyo destino sea distinto al habitacional, por cada 50 M2 de construcción . . . . . \$ 2'200,000

En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos por éstas se pagará por cada 500 M2 de construcción la cantidad de . . . . . \$ 2'200,000



SUPREMA CO:  
JUSTICIA DE LA  
SECRETARÍA GENERAL DI



3. En el caso de construcciones destinadas a bodegas o estacionamientos de vehículos, ya sean públicos o privados, se pagará el 50% de las cuotas previstas en el primer párrafo del inciso 2 de esta fracción.

4. En el caso de que por las características de la zona, sólo se pueda proporcionar en forma aislada el servicio de agua potable o el de drenaje, se causará el 50% de las cuotas que correspondan conforme a esta fracción;

5. En el caso de que para la obtención de la licencia de construcción se contemplen en los proyectos hidráulicos la infiltración al 100% de agua pluvial al subsuelo para la recarga de los acuíferos, así como la reutilización del 100% del agua potable, el 50% de la contribución de mejoras que se cause se considerará como garantía de la realización de tales proyectos, por lo que a la terminación de la construcción los contribuyentes podrán solicitar su reintegro previa comprobación de su ejecución.

Por las fracciones de metros cuadrados que excedan de los indicados en esta fracción se pagarán en la proporción que corresponda, de acuerdo a las cuotas previstas en esta fracción según el uso y tipo de construcción de que se trate;

II. Para los efectos de la fracción anterior se considerarán como nuevos demandantes, entre otros, a los siguientes casos;

1. Los nuevos fraccionamientos o conjuntos habitacionales, comerciales, industriales o de servicios y demás edificaciones de cualquier tipo;

2. La dotación del servicio del suministro de agua, de drenaje, o ambos, a cualquier área habitada;

TE DE  
NACION.  
AJUROS

**3. Las aplicaciones de construcción de uso distinto al habitacional, en razón del número de los metros a construir. Cuando no excedan de 50 metros cuadrados, no causarán la contribución de mejoras siempre que se trate de la primera ampliación del inmueble;**

**En el caso de las ampliaciones de construcción de uso habitacional. Cuando el incremento no sea mayor al 30% de los metros ya construidos, no se causará la contribución de mejoras a que se refiere esta fracción, siempre que se trate de la primera ampliación del inmueble.**

**4. El cambio de uso habitacional a uso distinto, en cuyo caso se causará el 50% de la cuota prevista en el inciso 2 de la fracción I de este artículo.**

**5. Como excepción a lo previsto en la fracción anterior y únicamente cuando se trate de la autorización e instalación de una toma de agua de diámetro de entrada más grande que la existente, a fin de atender una mayor demanda de agua, la contribución de mejoras se causará en razón de la diferencia que resulte entre el caudal que pueda ser proporcionado por la toma existente y el que corresponda a la toma solicitada, en base a la siguiente tabla:**

Diámetro de entrada de la toma actual en milímetros	Diámetro de entrada de la toma solicitada en milímetros	Diferencia de caudal proporcionada en metros cúbicos	Cuota a pagar en pesos
13	19	4.16	\$ 8'320.000
13	25	13.88	27'760.000
13	32	25.00	50'000.000
13	38	38.58	79'160.000
13	51	72.91	145'820.000
13	64	118.05	236'100.000
13	76	169.47	338'940.000
13	102	318.51	637'020.000





19	25	9.72	19'440,000
19	32	20.84	41'680,000
19	38	35.42	70'840,000
19	51	68.75	137'500,000
19	64	113.89	227'780,000
19	76	165.31	330'620,000
19	102	314.35	628'700,000
25	38	25.70	51'400,000
25	51	56.03	112'060,000
25	64	104.17	208'340,000
25	76	155.59	311'180,000

Diámetro de entrada de la toma actual en milímetros	Diámetro de entrada de la toma solicitada en milímetros	Diferencia de caudal proporcionada en metros cúbicos	Cuota a pagar en pesos
25	102	304.63	\$ 609'260,000
32	38	14.58	29'160,000
32	51	47.91	95'820,000
32	64	93.05	186'100,000
32	76	144.47	288'940,000
32	102	283.51	587'020,000
38	51	22.33	66'660,000
38	64	38.47	156'940,000
38	76	129.89	259'780,000
38	102	278.93	557'860,000
51	64	45.14	90'280,000
51	76	96.56	193'120,000
51	102	245.60	491'200,000
64	76	51.42	102'840,000
64	102	200.46	400'920,000
76	102	149.04	298'080,000

Las cuotas concedidas en esta fracción y la anterior, se actualizarán en lo conducente en los términos previstos para la tarifa del impuesto predial establecida en la fracción I del artículo 20 de esta ley.

§ No se causará la contribución de mejoras a que se refiere este inciso, cuando el incremento del diámetro de entrada de una toma se requiera para compensar la disminución del suministro necesario para satisfacer la misma demanda de agua, en razón de la baja presión en la red hidráulica de la zona en que se ubique. La baja presión de la red hidráulica debe ser certificada por la autoridad competente.

**III. Cuando se trate de construir instalaciones hidráulicas tendientes a incrementar el volumen de agua que reciba el Distrito Federal o una zona determinada del mismo, la contribución de mejoras se pagará en razón del número de metros cúbicos de agua que se pretenda incrementar, de acuerdo al costo de las obras correspondientes, prorrateado entre el total de usuarios a beneficiar en función del promedio de consumo de agua por el cual pagó o debió haber pagado el derecho por el suministro, uso y aprovechamiento de agua durante los seis bimestres anteriores a la determinación del costo de las obras.**

**IV. Cuando con motivo del cambio de las instalaciones ya existentes, se requieran modificaciones a la red de suministro, que impliquen un incremento en el volumen de agua, se pagarán las contribuciones de mejoras considerando el incremento diario de metros cúbicos de agua, prorrateados en los mismos términos que en la fracción anterior.**

**En los supuestos de causación de la contribución de mejoras a que se refiere este artículo, el pago de esta contribución será requisito indispensable para la expedición de la autorización de cambio de uso de suelo y de la licencia de construcción de obra nueva o ampliación correspondiente, y servirá como base de la contribución para la determinación de las cuotas señaladas, la superficie construida que se autorice en la licencia respectiva."**

La fracción II, del referido numeral, considera como nuevos demandantes de obras de agua potable y drenaje entre otros casos a los nuevos fraccionamientos o conjuntos habitacionales, comerciales, industriales o de servicios y demás edificaciones de cualquier tipo.



En el caso que nos ocupa, los quejosos pagaron las contribuciones de mejoras de acuerdo al oficio 83226 de dieciocho de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, emitido por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Departamento del Distrito Federal, a solicitud del Coordinador General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica de la misma dependencia, la cual calculó el pago de debían realizar los contribuyentes para dotar de servicios de agua potable y alcantarillado al predio ubicado en el número sesenta y seis de la Avenida Manuel Avila Camacho, Colonia Lomas de Chapultepec, respecto de la construcción de un edificio nuevo de oficinas (foja 88 del expediente), con apoyo en el artículo 53 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal.

Dicho documento dice lo siguiente:

**"DIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCION Y  
OPERACION HIDRAULICA. - - - 83266. - - -DIRECTOR  
GENERAL. - - - DGCOH-DG F-623. - - - SECRETARIA  
GENERAL DE OBRAS. - - - México, D. F., agosto 18 de 1994. -  
- - ARQ. JORGE GAMBOA DE BUEN. - - - COORDINADOR  
GENERAL DE REORDENACION URBANA Y PROTECCION  
ECOLOGICA - DDF. - - - P R E S E N T E. - - - En atención al  
oficio No. 3188, en el cual solicita factibilidad para dotar de  
servicios de agua potable y alcantarillado al predio ubicado  
en el No. 66 de la Avenida Manuel Avila Camacho, Colonia  
Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo, donde el  
Sr. José Chacalo Cohen pretende construir un edificio de  
oficinas, me permito comunicar a usted lo siguiente: - - - Para  
el alcantarillado, como su proyecto no cumple con lo que  
estipula el artículo 77 del Reglamento de Construcciones**

ORTE DE  
NACION,  
DE ACUERDOS

para el Distrito Federal, su sistema será separado, las aguas pluviales captadas en áreas cubiertas canalizarlas previo filtrado hacia un pozo de absorción, debidamente soportado por un estudio de mecánica de suelos, para el agua negra y potable realizar los estudios, proyectos y obras necesarias para conectarse a la red municipal más cercana, debiendo el interesado de contribuir para el mejoramiento de alcantarillado en la zona, con la cantidad de N\$ 464,441.50 (CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN NUEVO PESOS 50/100 M.N.), en caso de que el interesado no esté dispuesto a construir la infraestructura hidráulica requerida, queda negada la factibilidad hidráulica. - - - De acuerdo a lo estipulado por el Artículo 53 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, el interesado deberá contribuir ante la Tesorería con la cantidad de N\$ 663,487.90 (SEISCIENTOS SESENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE NUEVOS PESOS 90/100 M. N.). Dictaminado en base al área por construir, ampliar, regularizar y cambiar de uso del suelo, de la siguiente manera:

8,190.90 m2. X N\$ 4,097.40 = N\$ 67,122.80  
Estacionamiento  
500

7,277.36 m2. X N\$ 4,097.40 = N\$ 596,365.10 Oficinas  
50 N\$ 663,487.90

El monto dictaminado fue calculado en sus superficies en base al anteproyecto arquitectónico presentado a esta Dirección General, el cual se ajustará por el representante de esta Dependencia de acuerdo al área autorizada en la



Licencia de Construcción por otorgarse. Aplicándose las tarifas vigentes en el momento de la expedición de la misma.


- - - Para obtener el usuario la Licencia de Construcción es indispensable que presenta ante el área en la cual está gestionando la misma, el recibo del pago efectuado a la Tesorería del Distrito Federal por concepto del artículo mencionado. - - - Por lo que respecta a la Coordinación, revisión y autorización de los proyectos hidráulico y sanitario, será competencia y responsabilidad de los Directores Responsables de Obra (DRO) y Corresponsable en su caso, basándose para ello en el Manual de Lineamiento y Recomendaciones para la Revisión y Supervisión de Obra de Proyectos para Abastecimiento de Agua Potable y Drenaje en Edificaciones del Distrito Federal, siendo únicamente revisado por esta Dependencia los puntos de conexión y descarga, debiendo de tramitar la acometida de los servicios en la Oficina de Conexiones de la Dirección de Servicios Hidráulicos a Usuarios de esta Dependencia. - - - Esta factibilidad técnica de servicios tiene vigencia hasta el 18 de agosto de 1995, este documento no implica compromiso alguno de nuestra parte en otros trámites que se realicen por ser la Coordinación General de Reordenación Urbana y la Delegación Miguel Hidalgo, quienes otorgan los permisos necesarios y la Licencia de Construcción respectiva."

En el recibo de pago número R 348455 de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal aparece un pago por la cantidad de N\$ 663,487.90 (SEISCIENTOS SESENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE NUEVOS PESOS 90/100 M. N.), que se realizó el día veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, por concepto de contribución de mejoras del artículo

53, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, según oficio 83266 antes transcrito (foja 87 del expediente).

El recibo de pago en comento es del siguiente tenor:

"TESORERIA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO  
FEDERAL FOLIO R 348455. - - - DATOS DEL  
CONTRIBUYENTE: - - - NOMBRE: JOSE CHACALO COHEN. - -  
- DOMICILIO: AV. MANUEL AVILA CAMACHO. - - - COLONIA:  
LOMAS DE CHAPULTEPEC (MIGUEL HIDALGO). - - -  
CONCEPTO: LOCAL CAPITULO Y CONCEPTO: 02.01  
TECLA N.C.R. 18-IND. - - FUNCION DE COBRO: 138  
MARCA DE LA CAJA N.C.R. O SELLO DE LA CAJA  
FORANEA Y FIRMA DEL CAJERO: - - - TDDFCAJA 206056 0  
94NOV29 CHEQUE: PTD A 5304 PP 1194 N\$ 663,487.90  
FOLIO 348355. - - - CONTRIB. MEJORAS ART. 53 L.H. - - -  
(CONTRIBUYENTE). - - - DESCRIPCION DEL CONCEPTO: - - -  
CONTRIBUCION DE MEJORAS DEL ART. 53 FRACC. I DE LA  
LEY DE HDA. DEL D. D. F. SEGUN OFICIO 83266 F. S. - - -  
LIQUIDACION. - - - IMPORTE (NUEVOS PESOS N\$ 663,487.90  
DEPENDENCIA ORDENADORA: - - - DGCOH. - - - FECHA: - - -  
29-11-94. - - - OFICINA DE DICTAMINACION: - - - ELABORO:  
NOMBRE Y FIRMA. - - - (FIRMA ING. JUAN JOSE MEJIA  
MARTINEZ). - - - TOTAL: N\$ 663,487.90. - - - ESTE  
DOCUMENTO SOLO TENDRA VALOR COMO RECIBO SI  
LLEVA IMPRESA LA MARCA DE LA MAQUINA  
REGISTRADORA DE LA TESORERIA DEL D.D.F. O SELLO DE  
LA CAJA QUE EXPIDE Y FIRMA DEL CAJERO. - - - TOTAL  
CON LETRA (SEISCIENTOS SESENTA Y TRES MIL





**CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE NUEVOS PESOS  
90/100 M.N.). - - - ORIGINAL.- INTERESADO. - - - DIC R-7-2."**

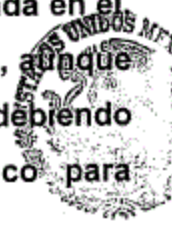
Entre las constancias que obran agregadas a los autos del juicio de amparo aparece la licencia única de construcción número treinta y siete, expedida por la Delegación Miguel Hidalgo el diez de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, donde se autoriza la construcción de obra nueva para edificio de oficinas ubicado en Boulevard Manuel Avila Camacho número setenta y seis, Colonia Lomas de Chapultepec, el cual fue fusionado con el ubicado en el número sesenta y seis de la misma calle, de acuerdo a la autorización de fusión emitida por la Dirección de Administración del Uso del Suelo y reserva territorial el veinte de julio de mil novecientos noventa y cuatro. (fojas 80 a 86 del expediente principal).

De lo anterior se colige que a los contribuyentes, ahora quejosos, sí se les aplicó la fracción II del dispositivo controvertido, por lo que fue incorrecto el sobreseimiento decretado por la juez de Distrito, al considerar que no hubo acto de aplicación del precepto, apoyándose exclusivamente en la copia certificada de pago de concepto de contribución de mejoras; pues lo cierto es que aunque en tal documento no se haya citado esta fracción, sí les fue aplicada a los particulares, por encontrarse en la hipótesis de causación que ella prevé.

Por otra parte, el numeral combatido debió ser interpretado en su conjunto, en tanto que en la fracción I, contempla las cuotas que se deben pagar por las contribuciones de mejoras y en la fracción II, se establecen los sujetos pasivos de la relación tributaria y le precisa el objeto de la contribución; por ello, ambos apartados guardan estrecha vinculación.

Al respecto, resulta ilustrativa por analogía la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, que aparece publicada en la página 42 del Informe de Labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente, en el año de 1996, que dice:

**"INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR UNA LEY. LO TIENE EL QUEJOSO CUANDO EN UNA RESOLUCION SE LE APLICA, AUNQUE NO SE CITEN LOS PRECEPTOS RELATIVOS. Constituye acto de aplicación de un precepto legal la resolución que de manera indudable se funda en él por darse con exactitud sus supuestos normativos, aunque el mismo no se invoque expresamente, debiendo concluirse que el quejoso tiene interés jurídico para reclamar la resolución y la ley aplicada."**

  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE

Consiguientemente, al ser fundado el agravio, lo que procede, con fundamento en lo establecido en el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo, es revocar la resolución recurrida, respecto del sobreseimiento decretado por la juez de Distrito relativo a la fracción II del artículo 53 controvertido y que este Tribunal Pleno se avoque al estudio de los conceptos de violación omitidos por la a quo.

**QUINTO.-** Antes de entrar al estudio de fondo del asunto, se considera pertinente comentar el alcance de diversos artículos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, pues su contenido servirá a este órgano colegiado para ilustrar la solución que habrá de tomarse.

El artículo 2º, fracción III del Código Fiscal de la Federación, define lo que son las contribuciones de mejoras:



"ART. 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

...

...

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas."

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en su Título Tercero regula las contribuciones de mejoras. En los artículos 50, 51 y 54 establecen lo siguiente:

"ART. 50.- Están obligadas al pago de las contribuciones de mejoras establecidas en este título, las personas físicas y las morales cuyos inmuebles se benefician en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal.

Para los efectos de las contribuciones de mejoras se entenderá que quienes obtienen el beneficio son los propietarios de los inmuebles, cuando no haya propietarios se entenderá que el beneficio es para el poseedor.

Cuando en los términos del Código Fiscal de la Federación haya enajenación, el adquirente se considerará propietario para los efectos de las contribuciones de mejoras.

"ART. 51.- Las contribuciones de mejoras se causarán por las obras a que se refiere este artículo, atendiendo a la ubicación de los inmuebles dentro de las

TE DE  
ACION.  
ACUERDOS


X

zonas de beneficio que también se señalan, hasta por un 50% del costo total de dichas obras.

En ningún caso se pagarán contribuciones de mejoras por obras iguales realizadas en un periodo de cinco años.

"ART. 54.- Las contribuciones de mejoras con excepción de las previstas en el artículo anterior, se causarán al ponerse en servicio las obras.

Las autoridades fiscales determinarán el monto de las contribuciones de mejoras atendiendo a la ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio y al porcentaje del costo de la obra que como contribución señalan los artículos 51 y 52, en proporción al valor catastral del inmueble.

Para los efectos de este título, el costo de la obra pública comprenderá los gastos directos de la misma y los relativos a su financiamiento.  No se considerarán los gastos indirectos erogados por el Departamento del Distrito Federal, con motivo de la administración, supervisión e inspección de la obra.

Del valor que se obtenga conforme al párrafo anterior, se disminuirán las aportaciones que efectúen las dependencias o entidades paraestatales, así como las recuperaciones por enajenación de excedentes de inmuebles adquiridos o adjudicados y que no hubiesen sido utilizados en la ejecución de la obra.

Asimismo, los particulares que aporten voluntariamente cantidades en efectivo, en especie o en mano de obra, para la realización de las obras públicas a que se refiere este título, tendrán derecho a reducir de la cantidad



que se determine a su cargo, el monto de dichas aportaciones.

Para los efectos del párrafo anterior, la autoridad encargada de la realización de la obra, expedirá recibo o constancia que ampare la aportación señalada, quedando facultadas dichas autoridades para determinar, en el caso de aquéllas en especie o mano de obra, su equivalente en numerario.

Obras públicas  
INFRAESTRUCTURA

Distribución del porcentaje de  
recuperación entre zonas

	A %	B %	C %	D %	E %
Agua potable en red secundaria	100	8	8	8	8
Drenaje de aguas servidas en red secundaria	100	8	8	8	8
Alcantarillado pluvial	72	28	8	8	8
Vías secundarias	72	28	8	8	8
Calles colectoras	53	38	17	8	8
Calles locales	72	28	88	8	
Arterias principales, excepto ejes viales	42	28	18	12	8
Obras de ornato	72	28	8	8	8

Transportes

Estaciones del "Metro"	1	36	63	8	8
Paraderos de atobuses	1	9	28	38	40

EQUIPAMIENTO

Centros de Salud Con consulta externa	2	28	32	46	8
--	---	----	----	----	---

Educación					
Preescolar	1	37	62	8	8
Primaria	1	37	62	8	8
Secundaria	1	36	33	38	8

Cultura					
Museos	1	16	22	25	36
Bibliotecas	1	18	33	48	8
Casas de cultura	1	18	33	48	8

Recreación y espacios abiertos Parques, plazas, explanadas o jardines con superficie de:					
Hasta 5,000 M2	3	37	60	8	8

TE DE  
ACION.  
ACUERDOS.

Más de 5,000 y hasta 10,000 M2	2	12	17	26	43
Más de 10,000 M2	2	12	18	38	38
Deportes					
Canchas a descubierto	1	38	61	8	8
Canchas a cubierto	1	17	31	51	8
Centro deportivo	1	18	17	38	42
Seguridad					
Módulos de vigilancia	1	13	28	32	34."

La doctrina ha considerado en términos generales que las contribuciones de mejoras son un tipo de contribución especial que se paga, no por un servicio que el Estado presta, sino por el beneficio específico que determinadas personas reciben por este servicio.

A este respecto ha dicho el Licenciado Sergio Francisco de la Garza:

**"La contribución de mejora es una prestación. El contribuyente no percibe ningún ingreso en su patrimonio. Experimenta un beneficio especial consistente en el aumento de valor de un bien inmueble de su propiedad, pero ello es como consecuencia de una obra pública cuya propiedad es del ente público. Se trata siempre de una prestación en dinero, pues el Estado lo requiere para pagar el costo de la obra, en su totalidad o en parte. Las calles construidas o ampliadas, los pavimentos o las banquetas construidos, las líneas de tubería de agua potable o de alcantarillado, son propiedad del Estado, y no una contraprestación por el pago que hace el contribuyente."**





Sostiene este mismo autor que el sujeto pasivo de la contribución de mejoras es el propietario del inmueble cuyo valor aumenta como consecuencia de la obra:

"Es una característica de la contribución de mejoras que los contribuyentes sean las personas que por ser propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en las inmediaciones de la obra pública, obtienen un beneficio económico consistente en el incremento del valor de sus bienes (plusvalía) obteniendo una ventaja que el resto de los habitantes de la comunidad no perciben.

Este es el 'principio de beneficio' que constituye uno de los criterios de reparto de las cargas públicas, consistente en hacer pagar a aquéllos que no reciben un servicio individualizado hacia ellos, pero que se benefician indirectamente por un servicio de carácter general."

(Sergio Francisco de la Garza. "Derecho Financiero"  
Editorial Porrúa, México 1986, página 343)

Adolfo Carretero Pérez define a las contribuciones de mejoras como:

Las contribuciones especiales municipales, son prestaciones monetarias pagadas por los administrados, cuando por efecto de actividades públicas locales se produce un aumento de valor en su patrimonio o resultan beneficiadas las propias personas, como consecuencia de una obra Pública o Servicio Público de utilidad general, no realizada directamente en beneficio de los contribuyentes, pero que les proporciona indirectamente de manera evaluable una ventaja patrimonial respecto de los demás administrados locales.

En esta definición se destacan los dos elementos esenciales de la contribución especial: una actividad pública local no provocada por los contribuyentes: y un enriquecimiento de éstos respecto de los demás administrados locales, por las ventajas que reciben como consecuencia de la Obra o el Servicio Público, que el Ente Municipal absorbe, de modo que el costo de su actividad se satisface por los beneficiarios. Así, vgr.; cuando un Ayuntamiento realiza una obra Pública, aumenta el valor de los bienes vecinos a la zona (los colindantes con carreteras), y ese beneficio revierte al Ente local con la finalidad de cubrir el costo de tales Obras Públicas."

(Adolfo Carretero Pérez. "El Sistema Tributario Español", Editorial Tecnos, Madrid 1964).

Giuliani Fonrouge, sintetizando la doctrina judicial en relación al tema de las contribuciones de mejoras dijo:



"La jurisprudencia de nuestros tribunales se ha mostrado vacilante, pues en unos casos les ha atribuido el carácter de obligación personal, en otros de carga real; unas veces ha dicho que es de índole tributaria pero *sui generis*, mientras en ocasiones las ha vinculado con las tasas. Una exposición sumaria de las distintas interpretaciones permite sintetizar la doctrina judicial de esta manera:

I.- En cuanto a su naturaleza jurídica:

a) la contribución de mejoras o *special assessment* implica el ejercicio del poder tributario del Estado,

b) tiene el carácter de un impuesto especial, ya que participa de la naturaleza de la tasa y del impuesto,



147

c) difiere de los impuestos propiamente dichos en los principios en que se fundan y en los objetos a que se destinan,

d) responde al concepto de tasa o retribución de servicios, y no de impuesto,

e) es una 'carga real' que grava los inmuebles,

f) como todos los tributos, constituye una obligación personal que no puede equipararse a un derecho real sobre la cosa, ni otorga al acreedor el *jus persequendi*.

II.- En lo que respecta al fundamento:

Radica en la superválua o beneficio logrado por el propietario.

III.- En cuanto al monto:

a) la contribución no debe exceder del mayor valor o beneficio producido,

b) ni absorber una parte sustancial de la propiedad, entendiéndose que ello ocurre cuando supera la tercera parte del valor del bien,

c) la determinación del valor es una cuestión de hecho, según las particularidades de cada caso."


(Carlos M. Giuliani Fonrouge. "Derecho Financiero". Ediciones Depalma, Argentina, 1987, páginas 1087 y 1088).

Pues bien, aun cuando el artículo 53, fracción I de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal establece el cobro de contribuciones de mejoras a nuevos demandantes del servicio, lo cierto e importante es que la obra pública ya existe; y en este caso, el particular que demanda el servicio no recibe un beneficio específico con la construcción de la obra (requisito indispensable para que se den este tipo de contribuciones), pues, se insiste, cuando el interesado solicitó el servicio, no hubo necesidad de realizar ninguna obra, supuesto que ya se había realizado.

En efecto, la obra pública ya existe, toda vez que se trata de un nuevo demandante, el que ya tiene al filo de su banqueta el servicio de agua potable y alcantarillado, pues ya está tendida la red y lo único que hace la autoridad, es autorizar la prestación del servicio, por lo que en el caso concreto, sólo existe la prestación del servicio público que autoriza el suministro de agua potable y alcantarillado, y no hay en realidad una contribución derivada de la construcción de una obra.

Esto resulta más evidente si se analiza el texto de los artículos 65 y 126 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal:

**"ART. 65.- Por la instalación o reconstrucción de tomas para suministrar agua de las tuberías de distribución incluyendo la instalación de derivados o de ramales, o de albañales para conectarlas con el drenaje, así como por la instalación o reconstrucción de tomas de agua residual tratada y su conexión a las redes de distribución de servicio público, se pagarán los derechos correspondientes, conforme a los presupuestos que para tal efecto formulen las autoridades que presten el servicio.**



SUPREMA CO  
JUSTICIA DE LA  
SECRETARIA GENERAL

En dichos presupuestos se incluirán los materiales, la mano de obra directa y en su caso, el valor del medidor de agua.

Cuando las tomas de agua o los medidores se cambien de lugar, se supriman, retiren o reparen, se pagarán derechos en una cantidad equivalente a la que determinen las autoridades que presten esos servicios en los presupuestos que al efecto formulen."



**"ART. 126.- Están obligados al pago de los derechos por el suministro, uso y aprovechamiento del agua que provea el Departamento del Distrito Federal, los propietarios o poseedores por cualquier título de los inmuebles en que se encuentren instaladas tomas de agua. El monto de dichos derechos comprenderá, las erogaciones necesarias para adquirir, extraer, conducir y distribuir el líquido, así como las que se realicen para mantener la infraestructura necesaria para ello, y se pagarán bimestralmente de acuerdo a las tarifas que a continuación se indican:"**

La ley contempla en estos artículos tres diversos objetos de causación respecto del suministro de agua potable y drenaje.

El primero es el que establece el artículo 53, fracción I, por autorizar la prestación del servicio; los otros dos, comprenden los pagos de derechos de servicios por construcción y operaciones hidráulicas, y por el uso y aprovechamiento de aguas que provea el Departamento del Distrito Federal (dispositivos que no fueron controvertidos por los quejosos).

Por ello, la norma cuya constitucionalidad se discute, no prevé en realidad el pago de una "contribución de mejoras" sino de un derecho.

En efecto, el hecho imponible de la contribución de mejoras se integra con dos elementos:

a) La construcción de una obra pública; y

b) Que del desarrollo de esa obra pública se derive una ventaja o beneficio particular para el obligado a su pago; beneficio que sólo se da con posterioridad y no de manera general, cuando el contribuyente paga los derechos considerados en los referidos artículos 65 y 126.

Los tratadistas de esta materia en términos generales manifiestan que se pagan derechos, en los siguientes casos:

- a) En contraprestación de un servicio público particular;
- b) Cuando el Estado ejerce su monopolio sobre el servicio, pues cuando concurre con los particulares, se estará en presencia del pago de un precio privado;
- c) En la prestación de toda clase de servicios estén monopolizados;
- d) Sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio, como cuando le es impuesto por una ley;
- f) Cuando el servicio es prestado sea por la administración activa o por la administración delegada del Estado.



Este Tribunal Pleno en coincidencia con lo anterior, ha sostenido que los derechos son las prestaciones que se pagan al Estado, como precio de los servicios administrativos prestados, que se organizan en función del interés general, y sólo de manera secundaria en el de los particulares:

**“DERECHOS. SU CONNOTACION.** Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación tributaria, las contribuciones conocidas como derechos son las contraprestaciones que se pagan al Estado como



precio de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra contraprestación no debe entenderse en el sentido de derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que presta el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, distribución, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos que se pagan por los servicios recibidos constituyen un tributo impuesto autoritariamente por el Estado a los particulares que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por lo tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con el gravamen correspondiente, que recibe el nombre de derechos."

Amparo en revisión 6177/82.- José García Hernández y Coags.- 6 de diciembre de 1983.- Unanimidad de 18 votos.- Ponente: Eduardo Langle Martínez.-

(La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Tomo II, 1993, p. 1378. -)

MEXICO

F. N. N.  
DE ACUERDOS

X

Como corolario de lo hasta aquí expuesto debe decirse que aun cuando la ley denomina "contribución de mejoras" a la figura que se estudia, lo cierto es que se trata en realidad de un derecho que el contribuyente paga para que se le autorice la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado.

**SEXTO.-** Sentado lo anterior, procede realizar el análisis de la constitucionalidad del precepto.

Por principio, debe quedar establecido que los derechos, como cualquier otra contribución contemplada en la ley, han de cumplir con lo que dispone el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así lo ha dicho este Alto Tribunal, entre otras, en la tesis siguiente:

**"DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA**

**CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA.** Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "'contraprestaciones"' por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la





fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

(La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Tomo II, 1993, p.p. 1357 y 1358).

Sostienen los quejosos en su segundo concepto de violación, que el artículo 51, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento

del Distrito Federal es desproporcional e inequitativo; argumentando al respecto lo siguiente:

"Por otro lado, aunque la juez a quo considera justa y equitativa la mecánica de cuantificación y cobro de las contribuciones de mejoras a 'nuevos demandantes', en realidad el tratamiento que la Ley de Hacienda les da es profundamente ilógico e injusto; desproporcional e inequitativo, toda vez que, amén de lo ya expresado en el sentido de que la obra pública ni siquiera existe realmente y de que los cobros no están determinados para nada en relación con el supuesto costo de la inexistente obra, se establecen clasificaciones en categorías que en nada reflejan una mayor capacidad contributiva y, sobre todo, que no comportan un beneficio mayor, y en proporciones que llegan a hacer hasta cuatro veces mayor (cuatrocientos por ciento) el monto de una contribución y otra, sin que exista una razón que justifique tanta diferencia entre unos y otros, además de que el costo de la obra de infraestructura hidráulica (inexistente por cierto) no varía en función de la cantidad de metros cuadrados de construcción o del uso del suelo al que se destine el inmueble. Y tampoco es cierto que un inmueble destinado a habitación valga cuatro veces menos que el mismo inmueble destinado a comercio u oficina."

Son parcialmente fundados tales argumentos.

Es infundado el relativo a que la obra pública no existe y que los cobros no están determinados en relación con el supuesto costo de la "inexistente obra".



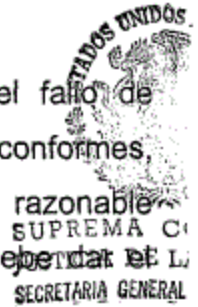
En efecto, es infundado el agravio, en virtud de que, como se estableció en páginas precedentes, sí hay obra pública, y es la red de distribución de agua potable, la red de drenaje, los tanques de almacenamiento del agua, la infraestructura federal, etcétera.

En cambio, les asiste razón a los promoventes cuando argumentan que el artículo 53, fracción I, de la referida ley es desproporcional e inequitativo, ya que las cuotas en él establecidas no comportan un beneficio mayor para el contribuyente, y en proporciones que lleguen hasta cuatro veces mayor el monto de una contribución y otra, sin que exista una razón que justifique tanta diferencia entre unos y otros usuarios, además de que el costo de la obra de infraestructura hidráulica, no varía en función de la cantidad de metros cuadrados de construcción o del uso del suelo, a que se destine el inmueble, y tampoco es cierto que un inmueble destinado a casa habitación valga cuatro veces menos que el inmueble destinado a un comercio u oficina.

Afirman, que la juez a quo indebidamente considera que sí se cumple con el principio de equidad, porque no se distingue a los contribuyentes atendiendo a la ocupación que realizan, sino únicamente tomando en cuenta los beneficios que reciban y las posibilidades económicas y sociales de cada causante, y que refiriéndose al principio de proporcionalidad, éste se respeta porque la contribución se determina en relación a la ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio; al porcentaje del costo de la obra y en proporción al valor catastral del inmueble; agregando que dichos principios tributarios se pueden presentar a través de una tarifa que contenga escalas de mínimos y máximos en función del beneficio recibido por el causante con la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje.

En relación a este tema, la juzgadora sostuvo, en esencia, que el principio de proporcionalidad se daba en relación a la ubicación de los inmuebles en las zonas de beneficio; al porcentaje del costo de la obra y su proporción al valor catastral del inmueble y destino de la superficie construida que se autorice en la licencia respectiva. Respecto del principio de equidad consideró que éste consiste en no distinguir a los contribuyentes atendiendo a la ocupación que realizan, para algunos cobrarles más, sino únicamente tomando en cuenta los beneficios que reciban y las posibilidades económicas y sociales de cada causante; para distribuir entre ellos el importe total del servicio prestado por el Estado.

Pues bien, las consideraciones que soportan el fallo de primera instancia son equivocadas, como lo aducen los inconformes, toda vez que tratándose de derechos, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y se debe otorgar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.



En efecto, la equidad exige otorgar el mismo trato para los que reciben el mismo servicio, de donde se concluye que las contribuciones previstas en la fracción I, del artículo 53, de la ley controvertida no cumplen con este último requisito, puesto que establecen cuotas diferentes para los propietarios de inmuebles o en su caso poseedores, que reciben una autorización por los servicios de dotación de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo.

En la fracción I, número 1, inciso a), del citado artículo, se establecen las cuotas para inmuebles destinadas a casa habitación.

En el número 2, de la misma fracción, se señalan las cuotas de los inmuebles, cuyo destino sea distinto al habitacional. Las cuotas

152  
56

establecidas en este segundo caso, respecto de construcciones hasta de 50 M2, y las zonas destinadas a estacionamiento de vehículos (hasta 500 M2 de construcción), son cuatro veces mayores, y en caso de construcciones que rebasen lo anterior se paga el doble, no obstante que reciben la misma autorización por servicios de agua potable y drenaje, lo que se traduce en una transgresión del mencionado principio de equidad tributaria.

Igual autorización del servicio experimenta el dueño de una casa habitación, que el propietario de un inmueble que lo destina para oficinas, un hospital o una casa de beneficencia, sin embargo, la cuota que tienen que pagar estos últimos es mucho mayor. Además, en el caso de las zonas destinadas a estacionamiento de vehículos, tampoco se justifica el pago de una cuota tan elevada, en tanto que no existe diferencia entre otorgar una autorización para un estacionamiento para vehículos, que para una casa habitación, o el de un comercio, u oficina.

El artículo 53, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, a fin de respetar el principio de equidad, debe otorgar un tratamiento igualitario a todos los autorizados del servicio de la obra, lo que fundamentalmente se traduce en que las cuotas o tarifas conforme a las cuales las contribuciones se cobran deben ser iguales para quienes reciban autorizaciones análogas.

En ese orden de ideas, puede válidamente concluirse que se viola el principio de equidad cuando **a quienes están recibiendo el mismo permiso por la dotación de agua potable y drenaje, se les cobra una cantidad mayor o menor que la que tengan que pagar otras personas que reciban dicho permiso en condiciones análogas.**

X

Por lo tanto, la equidad tributaria se produce, en el caso específico cuando la ley respectiva otorga a todas las personas que reciben el mismo permiso, el mismo tratamiento, tanto en materia de cuotas (principalmente), como en lo relativo a fecha y lugares de pago, sanciones, etcétera.

Por tales razones, también es desproporcional el cobro de esta contribución, ya que en este caso, no existe un razonable equilibrio entre las cuotas que está fijando la autoridad a los nuevos demandantes por autorizar el servicio, en virtud de que no hay relación con la construcción de los inmuebles, por los que se pretende cobrar la contribución.

Contrariamente a lo que sostiene la juzgadora, no se respeta el principio de proporcionalidad, toda vez que en la especie, no influye el porcentaje del costo de la obra, o el valor catastral del inmueble. Tampoco es indicativo, el que se establezcan tarifas progresivas que contengan mínimos o máximos, ya que a todos los nuevos demandantes de este servicio se les otorga la misma autorización, y, por lo tanto, les debe de corresponder la misma cuota.

Apoya a lo anterior la siguiente tesis del Tribunal Pleno:

**“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.** La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de



los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo, prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

**Precedentes:**

(Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S. A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Volumen 12, pág. 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Avluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

**NOTA:**

En la publicación original esta tesis aparece con la siguiente leyenda: "Véanse: Volumen 58, Primera Parte, pág. 33. Volumen 73, Primera Parte, pág. 23". Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 169-174.)

Así pues, no encontrándose en el dispositivo legal reclamado consideración alguna que permita afirmar que todos los contribuyentes que se benefician de la autorización para el uso de las obras de dotación de agua y alcantarillado y que se encuentren en las mismas condiciones,

pagan las mismas cuotas, se infringen los principios de proporcionalidad y equidad tributarios consagrados en la fracción IV, del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con todo lo manifestado resulta procedente revocar, en la materia del recurso de revisión, la sentencia recurrida y en su lugar, otorgar el amparo a los quejosos, en contra de la ley que tildan de inconstitucional y hacerlo extensivo a los actos concretos de aplicación, que en ella se fundaron.

Atento al resultado a que se llegó, es irrelevante ocuparse de los demás argumentos que proponen los inconformes en su pliego relativo, dado que cualquiera que fuera el pronunciamiento que se expusiera en nada variaría el sentido que rige en esta ejecutoria.

SUPREMA  
JUSTICIA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE JUSTICIA

Por lo expuesto y fundado y con apoyo además, artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo, se resuelve:

**PRIMERO.-** En lo que es materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.-** La Justicia de la Unión ampara y protege a JOSE CHACALO COHEN y coagraviados, en contra de los actos reclamados del Congreso de la Unión, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Tesorero del Departamento del Distrito Federal y Jefe de la Oficina de Dictamen de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, precisados en el resultando primero de esta resolución.



**Notifíquese;** remítanse los autos al juzgado de su origen, y en su oportunidad, archívese el tomo.

Así lo resolvió el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Aguinaco Alemán; no asistió el señor Ministro Azuela Güitrón, por estar disfrutando de vacaciones. Fue ponente la señora Ministra Sánchez Cordero.

Firman el Presidente de la Sala y la Ministra Ponente con el Secretario de Acuerdos de la misma, que autoriza y da fe.

EL PRESIDENTE

MTRO. JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.

LA MINISTRA PONENTE

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ

Esta foja corresponde al amparo en revisión número 1470/96, promovido por BANCOMER, S.A, GRUPO FIDUCIARIO. Conste.

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
PARA NOTIFICACION EL 04 AGO 1997

En 05 AGO. 1997 ...y Por medio de lista, se  
notificó la resolución anterior a las partes y al Ministerio Público  
Federal. Conste.

SUPREMA  
JUSTICIA DE  
SECRETARIA GENE