



83

**AMPARO EN REVISION No. 1465/96  
ABRAHAM DANTUS SOLODKIN Y  
OTRO**

**MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.  
SECRETARIO: LIC. MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ.**

Vo.Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

COTEJÓ:

**VISTO;** para resolver el recurso de revisión 1465/96 interpuesto por la quejosa en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo no. 246/96 del Índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, promovido por Abraham Dantus Solodkin y otro; y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el trece de mayo de mil novecientos noventa y seis, ante la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ABRAHAM DANTUS

SOLODKIN Y VICKY LIEBE DANTUS SOLODKIN, por su propio derecho, solicitaron el amparo y protección de la justicia federal, en contra de las autoridades y por los actos que en seguida se precisan:

**AUTORIDADES RESPONSABLES:**

*1) Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 2) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3) Secretario de Gobernación, 4) Director del Diario Oficial de la Federación, 5) Jefe del Distrito Federal, 6) Tesorero del Distrito Federal y 7) Jefe de la Oficina de Dictamen de la Tesorería del Distrito Federal.*

**ACTOS RECLAMADOS :**

*1) De la Asamblea de Representes del Distrito Federal se reclaman la aprobación y expedición del decreto del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro; especialmente por lo que se refiere al artículo 190 (fracciones I y II, y último párrafo) de dicho Código, conforme a su texto vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, así como de sus reformas posteriores.*





**2) Del Presidente de la República se reclaman 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, se reclaman los actos del refrendo y publicación del decreto ya referido.**

**4) Del Jefe, del Tesorero del Distrito Federal y del Jefe de la Oficina del Dictamen de la propia Tesorería del Distrito Federal, se reclama el primer acto de aplicación del decreto ya especificado; concretamente, del artículo 190, fracciones I y II, y último párrafo, del Código Financiero del Distrito Federal, mediante la determinación y el cobro de las contribuciones correspondientes, cuyo pago efectuó el treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y seis,**

**5) De todas las autoridades responsables se reclaman, asimismo, los diversos actos de aplicación y ejecución del artículo 190 del Código Financiero del Distrito Federal, así como todas las demás consecuencias de hecho y de derecho que se deriven de tales actos,**

**SEGUNDO.-** La quejosa invocó como garantías violadas las contenidas en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Federal, y los principios de proporcionalidad y equidad consignados en el artículo 31, fracc. IV de la propia Constitución y manifestó como antecedentes de su demanda los siguientes:

**Primero.-** Los suscritos somos copropietarios del inmueble inicialmente marcado con el número 50 de la calle de Presa Tepuxtepec (actualmente, con número oficial 1088 sobre la avenida Lomas de Sotelo), entre Avenida Río San Joaquín y calle Presa Salinillas, en la Ex-Municipalidad de Tacuba, hoy colonia Irrigación, código postal 11200, en la jurisdicción de la Delegación Miguel Hidalgo, en esta ciudad de México, Distrito Federal. Dicho con número de cuenta de predial y de agua 033-259-01-000-8.

Para acreditar lo anterior, exhibimos la escritura pública número 55,208, de fecha veintisiete de enero de mil novecientos noventa y cuatro, pasada ante la fe del licenciado Juan Manuel García de Quevedo Cortina, notario público número cincuenta y cinco del Distrito Federal, en la que consta el contrato de compraventa que llevamos a cabo del inmueble antes referido (anexo uno).

**Segundo.-** En virtud de que en el predio de nuestra propiedad proyectamos realizar la construcción de una obra nueva consistente en oficinas y local comercial, hemos efectuado 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, determinaron contribuciones de mejoras que estamos obligados a pagar, en cantidad de \$67,749.19 (Sesenta y siete mil setecientos cuarenta y nueve pesos 19/100 moneda nacional), con fundamento en el artículo 190 del Código Financiero del Distrito Federal. **A**

Para demostrar este hecho, exhibimos el original del formato para el cálculo y pago de contribuciones de mejoras, folio 43425, que ostenta el sello de la caja registradora de la Tesorería del Distrito Federal, con la fecha y la cantidad pagada (anexo dos). **C**

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 obra de construcción proyectada, nos vimos obligados a pagar la cantidad determinada por las autoridades del Distrito Federal, hoy responsables. **T**

Sin embargo, no estamos de acuerdo 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. **S**

**Quinto.- Bajo protesta de decir verdad, manifestamos que el primer acto de aplicación en nuestro perjuicio del Código Financiero reclamado tuvo verificativo el diecinueve de abril del año en curso; fecha en la que efectuamos el pago de la precitada cantidad de 67,749.19 (Sesenta y siete mil setecientos cuarenta y nueve pesos 19/100 moneda nacional), para cubrir el monto de las contribuciones de mejoras determinadas por las autoridades responsables, puesto que de otro modo no se nos entregaría la licencia de construcción número VUON/007/95 que hemos venido tramitando.**

**Por lo anterior, en virtud de que consideramos que el Código Financiero reclamado y los actos de aplicación del mismo son inconstitucionales conculcatorios de nuestras garantías individuales, 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 declare improcedente el cobro que se nos hizo y se ordene la devolución de las contribuciones de mejoras pagadas, junto con los intereses correspondientes.**

#### **CONCEPTOS DE VIOLACION ;**

**Primero.- Ante todo, conviene hacer algunas precisiones en cuanto al marco legal regulatorio de las contribuciones de mejoras.**



**El artículo 2º, fracción III, del 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 la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas..."**

**Por su parte, el Código Financiero del Distrito Federal, en su Título Tercero, capítulo VIII regula las Contribuciones de Mejoras. Y en sus artículos 187, primer párrafo, y 188, primero y últimos párrafos, establece lo siguiente:**

**"Art. 187.- Están obligadas al pago de las contribuciones de mejoras, las personas físicas y las morales cuyos inmuebles se benefician en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el Distrito Federal..."**

**"Art. 188.- Las contribuciones de mejoras se causarán por las obras a que se refiere este artículo, ya sean construcciones o bien ampliaciones que representen cuando menos un 10% del total de las construcciones de**

*las obras originales, 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 construcciones de mejoras por obras iguales realizadas en un período de cinco años."*

*En seguida, en el artículo 189 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 contribuciones de mejoras y contradiciendo su definición legal, el artículo 190 establece, en lo conducente para el caso:*

*"Art. 190.- Tratándose de las obras de agua potable y drenaje proporcionadas por el Distrito Federal, aun cuando se trate de obras de captación de agua o drenaje realizadas por la Federación fuera del Distrito Federal, se causarán contribuciones de mejoras, en los siguientes términos:*

*"I. Por la dotación del servicio del suministro de agua potable y drenaje a nuevos demandantes autoridades fiscales, conforme a las siguientes cuotas:*

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

*"a) Hasta 50 m2 de construcción... \$1,649.00*





87

**"b) De 51 m2 a 70 M2 de construcción... \$3,298.00**

**"c) De 71 m2 de construcción en adelante por cada 50 M2 ... \$3,298.00**

**" ...**

**"2. Tratándose de inmuebles cuyo destino sea distinto al habitacional, por cada 50 m2 de construcción... \$6,597.00**

**" ...**

**"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 consideraran 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, así como la regularización y registro de obra ejecutada;**

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

**"3.- Las ampliaciones 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 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 190 del Código Financiero es inconstitucional por las razones que se expondrán en los siguientes conceptos de violación.*

*Segundo.- De acuerdo con su definición legal, las contribuciones de mejoras suponen:*

- 1) La realización de una obra pública;*
- 2) La existencia de una o varias persona físicas o morales, o de 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 190 del Código Financiero 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 la existencia real y actual de una obra pública, puesto que el hecho de que se construya una obra civil nueva, habitacional o comercial, o que se realice una ampliación de las construcciones ya existentes, no implica necesariamente que tenga que realizarse una obra pública para la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje, puesto que los inmuebles ubicados en la zona urbana ya cuenta con todos los servicios, habida cuenta de que ya existe la infraestructura hidráulica en la ciudad y, específicamente, en la zona en que se localiza el predio en cuestión.*

*Luego entonces, en la especie se está haciendo un cobro por contribuciones de mejoras por una obra pública que jamás se realizará, puesto que el servicio ya existe desde hace muchos años 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 el 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, de los derechos de agua 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 Distrito Federal, en los términos de los artículos 50, 51, 52 y 54 de la derogada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y sus correlativos 187, 188, 189 y 191 del Nuevo Código Financiero, por lo que pretender cobrarla de nuevo y en forma específica a los hoy quejosos, constituye una violación constitucional conculcatoria de las garantías individuales de igualdad y de legalidad, consagradas en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Federal, además de que duplica indebidamente el cobro por la misma obra pública, realizada en el pasado, y constituye 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 muy probablemente 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.*

*CORTE DE LA NACIÓN. Cuarto.- En este mismo orden de ideas, debe considerarse además que las contribuciones de mejoras previstas en el artículo 190 reclamado, 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, ajenos 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 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 sin conceder que sí se realizara una obra pública para la dotación de los servicios premeditados (hecho que jamás se acredita por parte de las autoridades del Distrito Federal, ni es requisito legal para la procedencia del cobro), las contribuciones de mejoras que se cobren al beneficiario de la misma deberían determinarse en función del costo de dicha obra pública (como para otros casos lo prevé el artículo 188 del propio Código Financiero); 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 del suelo al que esté destinado.*

*Así pues, las cuotas establecidas en el artículo 190, fracción I, del Código Financiero 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 conculcatorias de las garantías constitucionales de los quejosos, toda vez que la cantidad que se pretende cobrar por ese concepto no tiene sustento táctico alguno ni guarda 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 los susodichos quejosos; 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; especialmente, los derechos por el uso, suministro y aprovechamiento de agua.*

*Quinto.- A mayor abundamiento y suponiendo sin conceder que la tarifa de cuotas previstas en la fracción I del artículo 190 del Código Financiero multicitado 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 táctico alguno, ya*

*que no guardan relación alguna con el costo de la obra pública inexistente (supuestamente realizada o por realizar) ni con el hipotético beneficio producido al propietario poseedor; 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.*

*Sexto.- Adicionalmente, 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 y/o remodelación de otra ya existente, al pago de la contribución de mejoras reclamada, limitando el derecho de defensa de los gobernados al no permitirles que se defiendan garantizando dicho pago, en caso de decidir interponer los recursos legales pertinentes, en contra de una contribución tan exorbitante y absurda. Así, uno está obligado a pagar por anticipado so pena de no recibir la licencia de construcción y ver paralizada su obra durante todo el tiempo que tarden los tribunales en resolver el juicio o medio de defensa intentado.*

*Lo anterior es particularmente grave si se toma en cuenta que ni el precepto legal reclamado ni en algún otro del Código Financiero se establece que las autoridades estén obligadas a demostrar que realizaron efectivamente la obra pública que supuestamente da origen y justificación*





al cobro por concepto de contribuciones de mejoras; o, por lo menos, que establezca que dichas autoridades deben acreditar que realmente van a llevar a cabo la susodicha obra. Y los preceptos no las obligan a demostrar lo anterior porque -la verdad sea dicha-, los cobros de contribuciones de mejoras a los llamados "nuevos demandantes", que se prevén en el precepto legal tildado de inconstitucional, no se corresponden con obra pública. Esto significa que jamás se llevan a cabo las obras que las autoridades invocan con apoyo en sus cobros; simple y sencillamente, a cada contribuyente de los denominados "nuevos demandantes" les cobran contribuciones de mejoras, con ocasión y tomando como pretexto el hecho de que construyan una obra civil nueva o de que realicen una ampliación o una remodelación a sus inmuebles, siendo que en la totalidad o, al menos, en la inmensa mayoría de los casos, estas obras de carácter civil no se corresponden con obra pública alguna, como ya se explicó anteriormente.

Séptimo.- Por último y a mayor abundamiento, nos permitimos transcribir -en lo conducente- las consideraciones del Juez Cuarto del Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, contenidas en la sentencia constitucional pronunciada en el juicio de amparo indirecto, expediente número 436/95, en el que se reclamaron exactamente los mismos actos que en este juicio; particularmente, la inconstitucionalidad del Código

*Financiero del Distrito Federal, por lo que se refiere al artículo 190 (fracciones y II, y último párrafo) de dicho ordenamiento:*

*"... de acuerdo con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, toda contribución, género que incluye a las contribuciones de mejoras (por disposición relacionada de lo previsto en el artículo 2º, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, aplicado supletoriamente al Código Financiero del Distrito Federal), debe cumplir con los requisitos de legalidad, que significa estar prevista en la ley, ser equitativa, proporcional y destinarse a sufragar los gastos públicos.*

*"...*

*La proporcionalidad y equidad a que se refiere el precepto constitucional transcrito, deben ser interpretadas como una auténtica justicia tributaria.*

*"En relación con la proporción de las contribuciones, significa un reparto justo de los gastos a sufragar entre los obligados, trascendiendo no en la uniformidad de su pago, sino en una relación con la capacidad contributiva del causante obligado, llamado también sujeto pasivo.*

*"Cada especie de contribución se funda en una hipótesis de causación denominada hecho imponible, el cual tiende a medir en alguna medida o aproximación las manifestaciones de la capacidad contributiva,*





**"Los elementos de las contribuciones de mejoras son:**

**"a).- La realización de una obra pública.**

**"b).- Un beneficio directo a un cierto sector de personas.**

**"Por lo tanto, la proporcionalidad en esta especie de contribución implica la correspondencia que debe existir entre el monto de lo cobrado en relación con el costo de la obra y el beneficio real que obtenga el sujeto pasivo.**

**"En efecto, aun cuando difiere el concepto de contribución de mejoras del derecho, debe existir una discreta proporcionalidad entre el costo del servicio o la obra pública y el beneficio obtenido.**

**"El principio de proporcionalidad tributaria debe entenderse en relación con las contribuciones de mejoras, del mismo modo que cuando se trata de derechos que se causan por la interpretación de un servicio del Estado en su función de derecho público.**

**"La proporcionalidad y la equidad deben examinarse partiendo de la correlación existente entre dicha prestación y la cuota, así también tratándose de las contribuciones de mejoras por obras para la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje, debe dárseles, en principio, una razonable reciprocidad o discreta proporcionalidad entre el costo o valor de la obra pública de interés general y el monto de la contribución a cubrir.**

*En el presente caso, el artículo 190 en sus fracciones I y II e infine, del Código Financiero del Distrito Federal, impone la obligación del pago de una contribución de mejoras a las personas físicas y morales que se benefician en forma directa de las obras de agua potable y drenaje, proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal,...*

*"El hecho generador de la contribución de mejoras consiste en la existencia de una obra pública de infraestructura hidráulica, de interés general, que beneficia a un sector de la población.*

*"La ley establece que los sujetos pasivos de la contribución deben enterar cantidades diversas que son aumentadas en proporciones que llegan hasta cuatro veces mayor el monto de una contribución y otra, de conformidad con los elementos arriba indicados, sin que se advierta una razón que justifique tanta diferencia entre unos y otros, sin tomar en consideración que el costo de la obra de infraestructura hidráulica no varía en función con la cantidad de metros cuadrados de construcción o con el uso del subsuelo al cual esté destinado el inmueble.*

*"....*

*"De lo que se deduce que no existe una constante que determine la relación existente entre el costo de la obra pública y el monto de la contribución que debe cubrirse, al tomarse en cuenta elementos extraños a la*



92

**hipótesis de causación, como son los metros de construcción y el uso del suelo a que se destine la misma.**

**"Lo anterior es así, dado que el capital invertido en la obra pública es el mismo en relación con todos los sujetos que se benefician con ella, por lo que no existe razón, de acuerdo con la naturaleza de la contribución, para que el pago sea superior de acuerdo con los fines a que se destine el predio beneficiado, ya que este fin no añade de ningún in gasto extra en la construcción de la obra de referencia.**

**"Por lo anterior, como el artículo 190 fracciones I y II del Código Financiero del Distrito Federal es violatorio de la garantía de equidad tributaria prevista en el numeral 31, fracción IV, de la Carta Magna, se impone conceder el amparo solicitado.**

**"Consecuentemente, en razón de que el artículo 190 último párrafo del Código impugnado condiciona el otorgamiento de las autorizaciones para la construcción relativas a los predios a edificar, al pago de las contribuciones de mejoras previstas en las fracciones I y II del citado numeral, también procede conceder el amparo contra dicho precepto, pues el condicionamiento contemplado en la norma deriva del cobro del tributo que ha sido declarado inconstitucional.**

**"Finalmente, atento a los razonamientos expuestos debe concederse el amparo solicitado por lo que**

*hace a los actos consistentes en la determinación y cobro de la contribución de mejoras prevista en las normas impugnadas..."*

*En consecuencia, los actos reclamados son violatorios de las diversas garantías constitucionales que quedaron mencionadas en este recurso, así como de los principios de proporcionalidad y equidad rectores de la justicia tributaria.*

*Con apoyo en los anteriores conceptos de violación, procede conceder el amparo y 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 individuales 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 los artículos 51 y 57 del Código Financiero del Distrito Federal, en relación con lo previsto en el artículo 22, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación.*

*Asímismo, procede conceder el amparo y la protección solicitados, en contra de todos y cada uno de los actos de aplicación y ejecución del precepto legal reclamado, de acuerdo con la jurisprudencia publicada bajo el número 70 del Apéndice al Semanario Judicial de la*



94

*Federación 1917-1987, 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 Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa, admitió la demanda por auto de catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis; ordenó su registro con el número ~~80~~246/96; solicitó informe justificado a las autoridades señaladas como responsables, fijó día y hora para la celebración de la audiencia constitucional y tramitado el juicio en todas sus partes, pronunció sentencia el treinta de mayo siguiente, con los siguientes puntos resolutivos:

**"Primero.- Se SOBRESEE en el juicio, por lo que hace a los actos precisados en el considerando primero que se reclamaron del Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación y Jefe del Distrito Federal.**

**Segundo.- La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a ABRAHAM DANTUS SOLODKIN y VICKY LIEBE DANTUS SOLODKIN, contra los actos reclamados de**

*la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Presidente de la República; Secretario de Gobernación; Director del Diario Oficial de la Federación; Jefe del Distrito Federal; Tesorero del Distrito Federal y Jefe de la Oficina de Dictamen, consistentes en la aprobación, promulgación, refrendo publicación y aplicación, del Código Financiero del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro; particularmente en el artículo 190, Fracciones I, II y último párrafo."*

Dicha sentencia se apoyó en las siguientes consideraciones:

*Primero.- No son ciertos los actos que se reclaman del Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación y Jefe del Distrito Federal consistentes en; de los dos primeros, el refrendo y, del último, la aplicación, del Decreto por el que se expidió el Código Financiero del Distrito Federal Publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, específicamente por lo que hace a su artículo 190, fracciones I y II y último párrafo, no obstante que al rendir su informe justificado no hayan hecho manifestación alguna al respecto, en atención a que de auto se advierte que los referidos actos se*





95

*llevaron a cabo por diversas autoridades y, lo procedente es sobreseer en el juicio respecto de las autoridades y por los actos antes precisados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, de la Ley de Amparo.*

*Lo anterior encuentra apoyo en las tesis de Jurisprudencia números cincuenta y tres mil dos, publicadas en las páginas noventa y mil seiscientos veintiuno, de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1988, rubros: "ACTO RECLAMADO, NEGACION DEL INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES".*



CORTE DE  
LA  
SECRETARÍA DE  
GOBIERNO

*Segundo.- Son ciertos los actos que se reclaman a Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Presidente de la República, Jefe del Distrito Federal, Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación, consistentes en la aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación del Decreto por el que se expidió el Código Financiero del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, particularmente el artículo 190, fracciones I, II y último párrafo, en su texto vigente, pues independientemente de que así lo reconocen en sus informes justificados (folios 140, 141 y 159 a 170) su existencia se encuentra*

*acreditada con el ordenamiento legal en términos de lo dispuesto por los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.*

*Lo anterior encuentra apoyo en la tesis ejecutoria visible en la página novecientos ochenta y tres, Primera Parte, del Apéndice en consulta, rubro: "LEYES, NO SON OBJETO DE PRUEBA".*

*También son ciertos los actos de aplicación del precepto impugnado, que se atribuyen al Tesorero del Distrito Federal y a la Jefe de la Oficina de Dictamen de dicha Tesorería, pues no obstante que el primero lo niega y, respecto de la segunda, manifiestan las responsables que no existe dentro del organigrama de la Tesorería del Distrito Federal (folios 50 a 56), esas negativas se desvirtúan con la documental pública consistente en copia certificada del formato para el cálculo y pago de contribuciones de mejoras previstas en el artículo 190, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal, cuya lectura se desprende el nombre y firma de la Jefe de la Oficina de Dictamen, así como el sello de la certificación de la caja receptora de la Tesorería del Distrito Federal con número de folio 43425 de diecinueve de abril de mil novecientos noventa y siete.*

*Tercero.- Sin causales de improcedencia hechas valer por las partes ni advirtiéndose alguna de ellas, se estudian los conceptos de violación.*



**Cuarto.-** Previamente al estudio del fondo del asunto y para su mejor comprensión, se debe tener presente lo siguiente:

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República establece que: --- "Son obligaciones de los mexicanos: --- IV. Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Ahora bien, por una parte, el Código Fiscal de la Federación señala, en lo conducente que: -- "Artículo 1º.- Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto. Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico..."; - - - "Artículo 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, los que se definen de la siguiente manera: - - - "III.- Contribuciones de Mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas..." y, por otra, el Código Financiero del Distrito Federal, en lo que interesa, contempla lo siguiente: - - - "Artículo 187.- Están obligadas al pago de las contribuciones de mejoras, las personas físicas y las

*morales cuyos inmuebles se benefician en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el Distrito Federal...".*

*Asentado lo anterior, cabe destacar que el artículo 190, fracciones I, II y último párrafo del Código Financiero del Distrito Federal, tildado de inconstitucional, dispone que;*

*"Artículo 190.- Tratándose de las obras de agua potable y drenaje proporcionado por el Distrito Federal, aun cuando no se trate de obras de captación de agua o drenaje realizado 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 50 m2 de construcción. . . \$1,649.00*

*"b) De 51 m2 a 70 m2 de construcción...  
3,298.00*

*"c) De 71 m2 de construcción en adelante, por cada 50m2... 3,298.*



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

**"a) Hasta 500 m2 de construcción ... \$1,649.00**

**"b) De 501 m2 a 700 m2 de construcción..... \$3,298.00**

**"c) De 701 m2 de construcción en adelante, por cada 500 m2 ..... \$3,298.00**

**"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 contribuidas, 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 . .**

**\$6,597.00**

**COTE**

**LA AC**

**AB**

**"En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos por esta se pagará por cada 500 m2 de construcción; la cantidad de . . \$6,597.00**

**"3. En el caso de construcciones 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 causarán 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 los recargos 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 de contribuyentes podrá solicitar su reintegro previa comprobación de su ejecución.*

*"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;*

ESTADO DE GUATEMALA  
SUPREMA  
JUSTICIA D  
SECRETARIA GEN

*"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; así como la regularización y registro de obra ejecutada;*

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



98

**"3. Las ampliaciones 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 de instalación de una toma de agua de diámetro de entrada más grande que la ya existente, a fin de atender a 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, con base en la siguiente tabla:"**

**De lo antes transcrito se advierte la obligación constitucional de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, de manera proporcional y equitativa a través, entre otras, de las contribuciones de mejoras,**

*entendiéndose por éstas, las establecidas en la ley a cargo de las personas que se benefician directamente por una obra pública; luego, son presupuestos para el pago de esta contribución: a) estar prevista en la ley; b) existencia de una obra pública proporcionada, en el caso, por el Distrito Federal; y, c) beneficio directo recibido por el inmueble de la persona obligada al pago.*

*Concretamente, el artículo 190 del Código Financiero del Distrito Federal, dispone que la contribución de mejoras se causará, tratándose de obras de agua potable y drenaje proporcionadas por el Distrito Federal, por la dotación del servicio de suministro a nuevos demandantes, considerándose como tales, entre otros, a los nuevos conjuntos comerciales y a las ampliaciones de construcción de uso distinto al habitacional, así como a la regularización y registro de obra ejecutada.*

SUPREMA COR  
JUSTICIA DE LA  
SECRETARIA GENERAL DE

*Quinto.- Del examen de los conceptos de violación marcados con los numerales primero y séptimo se desprende que resultan inoperantes en virtud de que no contienen razonamiento lógico jurídico alguno tendiente a demostrar la constitucionalidad del precepto legal que se combate.*

*En efecto, en el primer concepto de violación la quejosa tan solo realiza algunas manifestaciones en relación con la regulación jurídica de las contribuciones de mejoras y, en el séptimo, a mayor abundamiento transcribe*





99

*parte de las consideraciones de la sentencia pronunciada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, al resolver los autos de diverso juicio de garantías en que se reclamó el precepto legal que aquí se impugna.*

*En el segundo concepto de violación la quejosa aduce, medularmente, que lo establecido en el artículo 190 del Código Financiero del Distrito Federal, no cumple con los supuestos que conforman la definición de las contribuciones de mejoras, dado que se prevé el cobro por una obra pública que jamás se realizará puesto que el servicio ya existe y forma parte de la infraestructura hidráulica general de la ciudad y, específicamente, en la zona en que se localiza el predio.*

*Deviene inoperante el argumento que se analiza en el párrafo que antecede, toda vez que la definición adoptada por la quejosa se contiene en el artículo 2º, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, de donde se advierte que se trata de un aspecto controvertido por leyes secundarias lo que constituye una cuestión de legalidad y, por tanto no conduce a la inconstitucionalidad del tributo, pues no es suficiente que se demuestre que una ley secundaria es contraria al contenido de algún concepto jurídico de otra para que se tenga como inconstitucional, sino que es necesario que vaya contra lo preceptuado por la Constitución.*

*Lo anterior encuentra su apoyo en la tesis de jurisprudencia número noventa y siete, publicada en la página ciento ocho, tomo I, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación citado en mil novecientos noventa y cinco, rubro: "CONTRIBUCIONES, LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE LAS ESTABLECE DEPENDE DE SU CONTRADICION CON ORDENAMIENTOS SECUNDARIOS O PACTOS ECONOMICOS."*

*En el tercer concepto de violación, la quejosa argumenta que la contribución de mejoras es inconstitucional, porque la obra pública se realizó con anterioridad, cuando se dotó de servicio de agua potable y drenaje a la zona en que se ubica el inmueble, por tanto forma parte del servicio público urbano de abastecimiento de agua potable e integra la red de infraestructura hidráulica general de la ciudad y no puede ser individualizada ni cuantificada para determinar lo que 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 mediante recaudación proveniente del impuesto predial, de los derechos de agua y de la propia derrama del costo de la obra entre los dueños o poseedores de los predios financiados de manera directa, por lo que al pretender*



*cobrarle de nuevo y en forma específica a la quejosa constituye una violación constitucional a las garantías de legalidad e igualdad, puesto que se duplica indebidamente el cobro de la misma obra pública realizada en el pasado.*

*Es infundado el concepto de violación en estudio, atento a los siguientes razonamientos.*

*Si bien es verdad que la red de infraestructura hidráulica de la ciudad de México, Distrito Federal, beneficia a la totalidad de sus habitantes, no es menos cierto que ese beneficio es relativo en comparación con el directo que reciben los nuevos demandantes de la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje, toda vez que la plusvalía del predio que poseen va a aumentar de manera considerable, razón por la cual, ese beneficio colectivo no impide individualizar y cuantificar las contribuciones de mejoras que por la dotación del suministro de agua potable y drenaje deben pagar los particulares que ya obtengan, ya que para tal efecto el concepto impugnado prevé la forma de calcularlos, tomando en cuenta el beneficio directo que a estos les reporte dicha dotación, con base en la superficie de construcción del inmueble y el destino de éste, conforme a un sistema de tarifa progresiva.*

*No obsta a lo anterior, la circunstancia de que la red de agua potable y drenaje de la zona en que se ubica el inmueble de la quejosa no sea nueva y que ya exista, dado*

*que no hay mandato constitucional en ese sentido, más aún, ni siquiera establece ese requisito para las contribuciones de mejoras, sino que basta con que se encuentren previstas en una ley en que se regulen a cargo de quien reciba un beneficio directo por una determinada obra pública.*

*Finalmente, debe decirse que no asiste razón a la quejosa en cuanto al argumento en el sentido de que no puede cobrarle nuevamente el costo de las obras de agua potable y drenaje, puesto que ya fueron financiadas mediante el impuesto predial así como por otras contribuciones recaudadas por el Departamento del Distrito Federal y que, de ser así, se traduciría en un cobro duplicado o triplicado, toda vez que en la especie no se encuentra acreditado ese extremo y, menos aún, puede tenerse por demostrada la afirmación de la quejosa.*

*En el cuarto y quinto conceptos de violación estudiados de manera conjunta dada su estrecha vinculación y de conformidad con lo previsto por el artículo 79 de la Ley de Amparo, la quejosa esgrime que las contribuciones previstas en el artículo 190 del Código Financiero del Distrito Federal, 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 de base y justificación, que varían en función del número de metros cuadrados de construcción*

101



*del inmueble y del uso del suelo para el que esté destinado o vaya a ser destinado, lo que es ajeno, extraño e ilógico respecto de la naturaleza de la contribución porque el costo de la obra pública es totalmente independiente de la superficie por construir, del uso del suelo, motivo por el cual las cuotas resultan caprichosas, arbitrarias y violatorias de los principios de proporcionalidad y equidad.*

*Las alegaciones vertidas en el concepto de violación que se resumen en el párrafo anterior resultan infundadas, pues no obstante que el precepto que se combate no establece expresamente que para el cálculo de las contribuciones de mejoras se tomará en cuenta el costo de las obras de suministro de agua potable y drenaje, tal circunstancia no hace inconstitucional a la contribución contenida en el artículo 190 impugnado ni contraviene su naturaleza jurídica (obra pública - beneficio), ya que de los términos en que se encuentra redactado ese precepto se advierte que el legislador tomó en consideración, para la determinación del monto, el beneficio directo que obtendrían los particulares con base en la superficie en metros cuadrados de construcción y al destino o uso del inmueble.*

*Además, tratándose de esta contribución, el pago debe ser en la proporción del beneficio obtenido de la obra pública, de donde no existe impedimento constitucional alguno para que el legislador tenga en cuenta los metros*

COPIA DE  
LA SENTENCIA  
DE 1 DE AGOSTO DE 1996

*cuadrados de construcción y el uso o destino del inmueble para determinar las cantidades que por ese concepto deban pagarse puesto que, tratándose de tributos, las únicas limitantes constitucionales son que se encuentren establecidos en la ley, y que sean proporcionales y equitativos, y que se destinan al gasto público.*

*En este orden de ideas, las cuotas establecidas en el precepto que se combate tampoco resultan caprichosas y arbitrarias, puesto que respetan los principios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, habida cuenta que precisan las bases de la clasificación de las cuotas en atención al número de metros cuadrados y al destino o uso del inmueble, de donde se desprende que esa clasificación no es arbitraria ni deja de tener en cuenta la capacidad contributiva del sujeto obligado.*

*Así, son proporcionales en cuanto que atienden a la capacidad contributiva al establecer una tarifa progresiva en que se considera el número de metros cuadrados de construcción y el uso o destino del inmueble, lo cual permite advertir esa capacidad contributiva ya que esta será mayor en la medida en que la superficie de construcción también lo sea, y porque el uso o destino del inmueble también la refleja.*

*Igualmente, son equitativas porque gravan en forma desigual a los desiguales e igual a los iguales, puesto*





que todos los particulares que obtengan la dotación del servicio del suministro de agua potable y drenaje y cuyos inmuebles no rebasen los cincuenta metros cuadrados de construcción y solo se destinen para uso habitacional pagarán la cuota de \$1,649.00 (UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS 00/100 M.N.), en cambio, aquéllos cuyo inmueble tenga la misma superficie para que se destine a un uso distinto, pagarán la cantidad de \$6,597.00 (SEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS 00/100 M.N.), ya que por esa sola razón es evidente que ya no se encuentran en la misma categoría de contribuyentes; lo anterior se corrobora si se atiende primordialmente a que es diferente el beneficio directo que obtiene un particular cuando su inmueble es de cincuenta metros cuadrados de construcción y uso habitacional, que cuando tiene una superficie de mil metros cuadrados y además se destina a un uso industrial o comercial y, por ende, debe estimarse que es equitativo el que este último pague una cuota mayor que aquél por la dotación del servicio del suministro de agua potable y drenaje, ya que, se insiste, el beneficio directo es palpablemente diferente.

Es por ello, que el establecer tarifas progresivas respecto de la dotación del servicio del suministro de agua potable y drenaje tiene su razón de ser en el hecho de que el beneficio que reciben los particulares es distinto en un inmueble de casa habitación que uno destinado a la



*industria o al comercio, toda vez que en el primero, además de que los referidos servicios satisfarán necesidades personales y familiares, incrementa el valor comercial del inmueble habitacional, al contar con tales servicios; mientras que, en los otros, la dotación del servicio de agua y drenaje no solo les beneficia por sí sola, sino que además incrementa de manera directa las posibilidades económicas del comerciante, del prestador de servicios o del industrial, y aumenta el valor comercial de dichos conjuntos comerciales o industriales; además de que al establecer la misma tarifa para los contribuyentes que se encuentren en el mismo supuesto normativo, el artículo impugnado no incurre en falta de proporcionalidad y equidad, pues no puede pagar lo mismo un propietario de un inmueble habitacional de cincuenta metros cuadrados de construcción, que el de un inmueble con los mismos metros pero con uso comercial o industrial, como lo pretende la quejosa, en virtud de que, como ya se precisó con antelación, el beneficio directo que reciben es completamente distinto; por lo antes expuesto, debe concluirse que en el numeral reclamado se trata igual a los iguales y desigual a los desiguales, lo que tiene su razón de ser en una sociedad, en la que existen notables diferencias económicas, así como que se atendió a la capacidad económica de los contribuyentes, ya que se cobra una mayor contribución a quienes tienen un inmueble con un*





*numero mayor de metros cuadrados y destinado a uso comercial o industrial.*

*De igual manera, resulta infundado el argumento hecho valer por la quejosa, respecto a de que para fijar el monto de las cuotas a pagar por concepto de las contribuciones de mejoras establecidas en el precepto reclamado, el legislador debió atender únicamente al costo de la obra pública, pues, como ya se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, el Estado no es una empresa privada que ofrece servicios al público mediante el pago de precio comercial, determinado en razón de los costos de producción, sino que el Estado para fijar las cantidades a pagar por concepto de contribuciones debe atender, además de dichos costos a los beneficios que se reciben, a las posibilidades económicas y sociales de cada grupo de causantes, así como a los fines extrafiscales, criterio éste que, además, resulta sumamente aplicable al caso, pues tratándose de contribuciones por mejoras, como ya se ha dicho, éstas se produce en razón del beneficio directo que causa una obra pública a personas físicas o morales.*

*Sirve de apoyo la tesis XLVIII/91, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al criterio medular que en ella se contiene y cuyo texto dice: "AGUA POTABLE. "EL DECRETO 265 DEL ESTADO DE GUERRERO POR EL QUE SE AUMENTAN LAS*



**TARIFAS DE DERECHOS POR SU CONSUMO NO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA AL FIJAR TARIFAS DIFERENCIALES.-** De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, toda contribución, debe ser proporcional y equitativa, entendiéndose por proporcional que los contribuyentes deben ser gravados en proporción a sus ingresos o egresos y por equitativa, que los contribuyentes que se encuentren en una misma situación deben recibir trato igual. Empero, tratándose del concepto específico de derechos, que quedan comprendidos dentro de las contribuciones, esta Suprema Corte de Justicia ha dicho que aún cuando el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación (antes de su reforma), define los derechos como contraprestaciones establecidas por el Poder Público en pago de un servicio la palabra contraprestación no debe entenderse en sentido de derecho privado, de manera que corresponde exactamente al valor del servicio. Los servicios que presta el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente, de los particulares. El Estado no se constituye en una empresa privada que ofrezca al público sus servicios por un precio comercial con base exclusiva en los precios de producción. Los derechos constituyen un tributo establecido imperativamente por el Estado a los particulares que utilizan un servicio público. Por ello, en fijación de las tarifas para el pago de derechos

104



*no se toma únicamente en cuenta los costos que origina la prestación del servicio, sino fines extrafiscales, como sería provocar un aumento o disminución en el uso del servicio. En consecuencia, el derecho aludido, al establecer tarifas diferentes dependiendo del uso de usuarios (doméstico popular, doméstico residencial, uso comercial, servicio público, turístico comercial exclusivo), no es violatorio de los principios de equidad y proporcionalidad tributarios, habida cuenta que se tratan desigualmente situaciones desiguales al tomar en consideración los beneficios que se reciben y las posibilidades económicas y sociales de cada grupo de causantes."*

*Finalmente, en el sexto concepto de violación la quejosa alega en esencia que el artículo 190 del Código Financiero del Distrito Federal es inconstitucional, porque condiciona indebidamente e injustamente la expedición de las autorizaciones y licencias para la construcción de una obra nueva o la ampliación o remodelación de la otra ya existente, al pago de la contribución de mejoras limitando el derecho de defensa al no permitir ésta garantizando el pago.*

*Es infundado lo esgrimido en este concepto de violación supuesto que en la Constitución General de la República no existe impedimento alguno para que el legislador establezca esta clase de condicionantes, ya que solo tienden a permitir que el Estado asegure el allegarse*

*de los ingresos necesarios para cubrir el gasto público, conforme a lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, constitucional; y, de igual forma, tampoco se limita la oportunidad de defensa a los gobernados por el hecho de establecerse esa condicionante puesto que nada impide que una vez cubierta la contribución, pueda combatirse a través de los recursos o medios de defensa legales.*

*En las relatadas circunstancias, el resultar inoperantes e infundados los conceptos de violación formulados, lo procedente es negar el amparo y protección de la justicia federal solicitado haciéndolo extensivo al acto concreto de aplicación del artículo tildado de inconstitucional, toda vez que éste no se reclamó por vicios propios sino que su inconstitucionalidad se hizo depender del artículo en estudio".*

**CUARTO.-** Inconforme con dicha resolución el quejoso, interpuso recurso de revisión, el cual por auto de cinco de julio de mil novecientos noventa y seis, fue admitido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se ordenó dar vista al Procurador General de la República para los efectos de ley.

El Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, formuló su pedimento número VI-149/96, en



105



el que solicitó se declare firme el sobreseimiento decretado por el C. Juez A quo y confirmar la sentencia recurrida.

El diecinueve de agosto siguiente, el Presidente de este cuerpo colegiado ordenó turnar los autos al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia para la elaboración del proyecto respectivo.

Por escritos presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el siete de noviembre y nueve de junio de mil novecientos noventa y seis y mil novecientos noventa y siete respectivamente, el autorizado por los quejosos solicitó se dictara resolución en el presente asunto.

### CONSIDERANDO:


ORTE DE  
NACION  
DE ACUERDOS

**PRIMERO.-** Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cuarto Transitorio del Decreto de reformas a ésta, de diez de junio de mil novecientos noventa y nueve; 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 y

conforme a lo previsto en el Séptimo Considerando y el artículo Segundo Transitorio del Acuerdo General Plenario 6/1999, publicado el veintitrés de junio de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación; en virtud de que se interpuso con anterioridad a la vigencia de este Acuerdo, en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de garantías en el que se reclamó la inconstitucionalidad de preceptos de una ley local y subsiste en esta instancia la cuestión de constitucionalidad planteada.

**SEGUNDO.-** Los quejosos en su recurso expresaron los siguientes agravios:

***"Primero.- En el considerando quinto de la sentencia recurrida (páginas 10 a 21 del fallo en cuestión) el juez de Distrito considera inoperantes e 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.***





106

*Ante todo, debe hacerse notar que el juez a quo no entendió cabalmente lo que son las contribuciones de mejoras, según se advierte de las diversas consideraciones vertidas en el fallo recurrido, ya que confundió y revolió los conceptos, y definiciones y características de múltiples contribuciones, como son: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, sin diferenciarlos adecuadamente y sin circunscribirse a lo que son las contribuciones de mejoras. Prueba de esto es el hecho de que la tesis que invocó y transcribió en su sentencia (ver páginas 19 y 20 del fallo) se refiere a derechos por consumo de agua potable; los que constituyen una especie de tributo distinto de las contribuciones de mejoras, y se rigen por criterios y requisitos legales diferentes e inaplicables a éstas últimas.*



*Por otra parte, el juez de Distrito también dejó de apreciar que en el Código Financiero del Distrito Federal se regulan las contribuciones de mejoras conforme a dos mecánicas y tratamientos totalmente diferentes; situación que no alcanzó a detectar y, por ello, en su fallo revuelve ambas situaciones y argumenta cuestiones que no corresponden a la realidad, en relación con el supuesto normativo previsto en el artículo 190, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal reclamado, como se explicará más adelante.*

*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.*

*En efecto, el juez se contradice entre lo que asienta en la hoja 10 del fallo recurrido, en donde reconoce que los presupuestos para el pago de las contribuciones de mejoras son; a) estar previstas en la ley, b) existencia de una obra pública proporcionada, en este caso, por el Distrito Federal, y c) beneficio directo recibido por el inmueble de la persona obligada al pago.*

*Sin embargo, más adelante (ver hoja 15), el propio juez dice que para la constitucionalidad de los tributos -incluidas las contribuciones de mejoras- basta conque se encuentren establecidos en la ley, que sean proporcionales y equitativos y que se destinen al gasto público. Lo que es más, dice el juez que los preceptos del Código Financiero reclamados son tal vez violatorios de lo dispuesto por el artículo 2º, fracción III, del Código Fiscal de la Federación; pero que esa es una cuestión de legalidad que no conduce a la inconstitucionalidad del tributo (?).*

*Contrariamente a lo considerado en el fallo recurrido, debe decirse que al no respetar los requisitos esenciales y definitorios que caracterizan a una contribución de mejoras y que la diferencian de otro tipo de tributos; sea que esos requisitos estén explicitados en la*





*propia Constitución o en el Código Fiscal de la Federación, las contribuciones de mejoras a "nuevos demandantes" que en la especie se combaten devienen de legalidad; lo que, por lo demás, tampoco es exacto, puesto que en la demanda de amparo no solamente se alegaron cuestiones de legalidad sino que también se argumentó y se demostró que el tributo reclamado no satisface debidamente los requisitos de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.*

*Así pues, el juez a quo jamás tomó en cuenta que las contribuciones de mejoras previstas en el artículo 190, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal no se asientan en la realización de una obra pública. Y esto, no únicamente en el caso particular que dio 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. Lo que es más, en la mecánica para la determinación y cobro de la contribución de mejoras no se toma en cuenta para nada el hecho de que exista o no realmente una obra pública ni el costo de la misma, sino que se cobra mediante una tarifa establecida en forma caprichosa (porque -repito- no tiene relación alguna ni con la existencia ni con el costo de la supuesta obra pública) y*



RE DE  
NACION.  
5 ACUERDOS

*conforme a criterios totalmente ajenos a la multitudada obra. Ni siquiera se atiende . como equivocadamente lo asevera el a quo- al beneficio relativo o directo que los nuevos demandantes pudieran recibir; independientemente de que el juez hace derivar ese supuesto beneficio no de la obra pública en sí, sino del servicio de suministro de agua potable y drenaje, que es una cosa totalmente diferente.*

*De acuerdo con lo anterior, es de advertirse que el error fundamental del juez a quo, estriba en la consideración de que las contribuciones de mejoras tildadas de inconstitucionales tienen por objeto cobrar por la dotación del servicio del suministro de agua potable y drenaje. Si así fuera, estaríamos en presencia de un derecho, no de una contribución de mejoras. Además, ese objeto ya está gravado por los derechos de agua. Por eso las contribuciones de mejoras se cobran por la realización de una obra pública, mediante la derrama de una parte del costo de la misma entre las personas que se benefician directamente con ella.*

*En la inmensa mayoría de las veces, las obras de construcción que inician los particulares, se llevan a cabo en predios ubicados en zonas que ya cuentan con todos los servidos 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*

108



que el cobro por supuestas contribuciones de mejoras previsto en el artículo 190, fracción I, del Código Financiero tantas veces mencionado, 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 públicas inexistentes (o, en todo caso, realizadas con anterioridad) 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 infraestructuras 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 187, 188, 189 y 191 y demás aplicables del Código Financiero. Pero no existe razón ni justificación para que as 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 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.*

*En el mismo tenor, resulta errónea la consideración del juez en el sentido de que va a aumentar la plusvalía del predio, que poseen los contribuyentes, pues esa plusvalía ya se dio -en todo caso- en el pasado, cuando se dotó a la zona de la red de infraestructura hidráulica; pero no ahora que se inicia la obra de construcción civil; sin la existencia real de una obra pública paralela.*

*No obsta para considerar lo anterior, el argumento vertido en el fallo en el sentido de que, si bien es cierto que el hecho de que construya una obra nueva no implica necesariamente que tenga que realizarse una obra pública para dotarle del servicio de suministro de agua potable y drenaje, evidencia la confusión del juez a quo entre lo que son contribuciones de mejoras, por una parte, y derechos, por la otra.*

*En efecto, las contribuciones de mejoras suponen forzosamente, la realización de una obra pública y la derrama de su costo entre aquéllas personas que se benefician directamente (artículo 2º, fracción III, del*





109

*Código Fiscal de la Federación); mientras que los derechos se causan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público (artículo 2º, fracción IV, del propio Código Fiscal).*

*Ahora bien, en el fallo recurrido se está sosteniendo que la contribución reclamada toma en cuenta como el hecho generador del tributo el servicio de dotación y suministro de agua potable y drenaje! y no el hecho de que se realice o no una obra pública de infraestructura hidráulica.*

*Por lo tanto, aunque el juez a quo no reconoce en su fallo 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 190, fracción I, del Código Financiero, 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 el juez 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 lo 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 190, fracción I, del Código Financiero, constituyen un cobro que realmente no corresponde a lo que es una contribución de mejoras (porque no existe obra pública alguna ni menos aún, beneficio directo e individualizable para el contribuyente); pero si se le pretendiera definir como un impuesto a las nuevas construcciones, se estaría encimando y duplicando con el Impuesto Predial, y si se le quisiera ver -como lo hace el juez- como un derecho por la dotación de los servicios de agua y drenaje, también se estaría duplicando con los derechos de agua. Luego entonces, es incorrecto lo que señala el a quo en el sentido de que tal extremo no se acreditó.*

*Por otra parte, si se entendiera en forma adecuada y precisa lo que es una contribución de mejoras y cuáles son sus requisitos de constitucionalidad y de legalidad, no se habría incurrido en la confusión -equivocadamente, por cierto- que la contribución de mejoras reclamada sí respeta los principios de proporcionalidad y equidad.*





*Es claro que tales principios constitucionales tienen concreciones diferentes según se trate de un tipo de contribución o de otra; no se materializan ni se cumplen de la misma manera cuando se está frente a un impuesto que cuando se habla de un derecho o de un aprovechamiento y tampoco cuando se trata de una contribución de mejoras propiamente dicha.*

*Así pues, el hecho de que en los preceptos reclamados se determine el pago de la supuesta "contribución de mejoras" a partir de una cuota arbitraria que se va duplicando y hasta cuadruplicando de acuerdo con una "tarifa progresiva", no prueba en absoluto que se estén respetando los principios de proporcionalidad y equidad, como erróneamente lo sostiene el juez a quo.*

*Tampoco es fundamento y prueba de equidad y proporcionalidad en la contribución, el hecho de que se tome en consideración el uso al que se destine el inmueble respecto del cual se dotará el servicio y los metros cuadrados de construcción con que cuente o vaya a contar, pues eso solamente sería válido, en todo caso, si sirviera como criterio para distribuir entre las personas directamente beneficiadas con una obra pública, la derrama de una parte del costo de dicha obra (como de hecho se prevé, por ejemplo, en los artículos 187 y 188 del Código Financiero). Pero no es eso lo que acontece en la especie, sino que se cobra una cuota fija y arbitraria por*



DETE  
NACION.  
DE AGUERRAS

*cada determinado número de metros cuadrados, sin relación alguna con el costo de la obra pública, que además ni siquiera importa en la ley si existe realmente o no.*

*Por su parte, el juez a quo jamás explica ni justifica porqué considera que es correcto determinar el cobro de la contribución de mejoras reclamada en función del número de metros cuadrados de construcción y del uso o destino del inmueble. Tal parece que su único apoyo consiste en el aserto de que el cobro es igual para los iguales y desigual para los desiguales, en virtud de que a todos se les aplica el mismo supuesto legal absurdo y caprichoso; ajeno a la obra pública y a su costo. Semejante forma de razonar podría ser útil para sostener que el precepto reclamado no viola la garantía de igualdad; pero de ninguna manera sirva para sostener que la contribución en cuestión es legal, congruente con su definición doctrinal y legal, ni que satisface los principios de proporcionalidad y equidad que toda contribución debe cumplir por mandato constitucional.*

*En consecuencia, las contribuciones de mejoras previstas en el artículo 190, fracción I, del Código Financiero, 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 187, 188, 189 y 191 del propio Código Financiero, a los dueños y poseedores de predios que verdaderamente se benefician con una obra pública real. Todo esto se argumentó en el primer concepto de violación de la demanda de amparo, que el juez no estudió correctamente y declaró inoperante. Así pues, según se prefiera enfocar el asunto, en el artículo 190, fracción I, en cita, se está dando un trato igual a los desiguales o desigual a los iguales; pero, pero en cualquier caso, inequitativo e injusto.

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. Y, en todo caso, para efectos de la ley y para efectos del cobro, es irrelevante si la obra existe o no, puesto que ni su existencia ni su costo influyen para nada en la determinación del monto a pagar por ese concepto. Por lo demás, no es a los quejosos - como se pretende en el fallo - sino a las autoridades responsables a quienes corresponde acreditar tanto la existencia de la obra como su costo.

A este respecto, la consideración del juez a quo en el sentido de que los quejosos no acreditan en autos sus afirmaciones en el sentido de que las cuotas establecidas por contribuciones de mejoras no corresponden al costo de



CORTE DE LA NACIÓN  
SAL DE ACUERDO

*la obra pública, son totalmente injustificadas, toda vez que quien tiene la carga de la prueba de demostrar la realización efectiva de la obra pública, así como de acreditar su costo y las bases de cálculo empleadas para determinar la cantidad susceptible de ser derramada mediante el cobro de contribuciones de mejoras a los sujetos beneficiados, es la autoridad que pretende percibir dichas contribuciones y no el contribuyente agraviado.*

*Así pues, el juez confunde el beneficio directo de una obra pública (inexistente e irrelevante en este caso) con el beneficio producido por el suministro de agua potable y drenaje, que aunque guardan entre sí una cierta relación, son dos cosas diferentes. Y como resultado de esa confusión, sostiene equivocadamente que sí puede individualizarse y cuantificarse el beneficio directo específico que recibe el nuevo demandante: el beneficio del suministro de agua potable y drenaje (gravado por los derechos de agua) sí puede cuantificarse e individualizarse; pero no el beneficio del costo de las obras de infraestructura hidráulica de la ciudad, en general.*

*Por tanto, con la contribución que más se confunde el juez 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*

112



*entender de qué se está hablando realmente en la demanda de amparo.*

*Asimismo, las consideraciones relativas a que la contribución 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 el a quo los presenta resulta absurda por exagerada, pues llega a sostener que no es necesario que el cobro que se le haga al particular tenga relación alguna con el valor o el costo de la obra pública; la cual -además- en el caso de los "nuevos demandantes" ni siquiera existe realmente.*


✓  
CORTES  
DE LA NACIÓN  
JEFES DE PODERES

*Refiriéndose al principio de proporcionalidad, el juez a quo señala que sí se respeta porque la contribución se determina en relación con el uso de los inmuebles y con su superficie de construcción, conforme a un sistema de tarifa progresiva.*

*Sin embargo, estas consideraciones son del todo inexactas -insisto- porque esos criterios no corresponden a los mismos criterios que son tomados en cuenta en relación con las contribuciones de mejoras que se prevén en los artículos 187 y 188 del propio Código Financiero del Distrito Federal; sino que sólo se aplican para las*

*contribuciones de mejoras que se cobran a los denominados "nuevos demandantes" y que se contemplan en el artículo 190, fracción I, del mismo ordenamiento. 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 el juez a quo no estudió correctamente.*

*En cuanto al principio de equidad, el juez considera que sí se cumple porque se da tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales, tomando en cuenta los beneficios que reciben y las posibilidades económicas y sociales de cada causante. Y 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 del agua potable y drenaje.*



*De acuerdo con estas consideraciones, se advierte que el juez confunde los conceptos una vez más, mezclando razonamientos válidos, en el mejor de los casos, para los impuestos y los derechos, pero no para las contribuciones de mejoras, según se ha explicado ya.*

*A mayor abundamiento, tratándose de contribuciones de mejoras, cuyo fundamento y razón de ser loes una obra pública real que beneficie de manera directa a las personas obligadas a cubrirlas, no puede ni*

113



*debe establecerse una tarifa con escalas de mínimos a máximos para cobrarlas en función de criterios extraños al beneficio que realmente le reporten a cada contribuyente, y menos aún, si la obra pública no existe 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 el 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 el Código Financiero 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 -contrariamente a lo aseverado por el juez en el fallo recurrido- y, sobre todo, que no comportan un beneficio mayor, y en proporciones que llegan hasta el cuatrocientos por ciento entre una contribución y otra, sin que exista una razón válida que justifique tanta diferencia, 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 del uso del suelo al*

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE LA FISCALÍA  
FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
FISCALÍA DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*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 tanto de que la tarifa establezca cuotas ruinosas o excesivas, sino más bien, de que dichas cuotas no corresponden a una obra pública real ni tienen, por tanto, relación alguna con el costo de la misma. Lo que es más, en el caso del artículo 190, fracción I, del Código Financiero, 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 el juez a quo y a tratar la contribución reclamada como si se tratara de derechos 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 el juez reciben los particulares, tal*



114



como se ha expresado en múltiples tomas a lo largo de este escrito.

El juez a quo insiste en pasar por alto el hecho 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.

En este orden de ideas, el juez sostiene que los tributos tienen como únicas limitantes constitucionales, que se encuentren establecidos en una ley, así como que sean proporcionales y equitativos. Esta aseveración, así tan general, resulta falsa, puesto que cada contribución tiene características y exigencias particulares; y, en el caso de las contribuciones de mejoras, no basta que estén establecidas en ley y que se determinen con base en criterios supuestamente proporcionales y equitativos, sino que se requiere -necesariamente y por definición- la realización de una obra pública, que beneficie directamente a las personas obligadas a pagar la contribución, y que el pago se distribuya en función del costo de la obra y conforme a criterios que midan en forma justa la proporción del beneficio directo recibido; situación que no se da ni se cumple en el caso de las contribuciones de mejoras previstas en el precepto reclamado.



*Por tal razón, y contrariamente a lo aseverado por el juez a quo, las cuotas establecidas en el numeral controvertido sí son caprichosas y arbitrarias, puesto que carecen de todo sustento real y no tienen relación alguna con la existencia y, menos aún, con el costo de una obra pública. Por ende, no puede sostenerse que respeten los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad, por el solo hecho de que estén plasmadas en una tarifa progresiva. Dicho con otras palabras, el que la contribución se determine y se cobre con base en una tarifa progresiva no la hace automáticamente proporcional y equitativa. Tampoco es concluyente el hecho de que se le cobre la misma tarifa a los contribuyentes que se encuentren en el mismo supuesto normativo.*

*La cuestión toral en el asunto que nos ocupa estriba, por una parte, en el hecho de que la cuota a cobrar no está calculada ni fue fijada en función del costo (o parte del costo) de una obra pública verdaderamente realizada; lo cual es esencial tratándose de contribuciones de mejoras. Y, por la otra, en el hecho de que por la misma supuesta obra pública, se cobran diferentes cuotas a los contribuyentes, las cuales se determinan en función de criterios totalmente ajenos a la existencia y al costo de la obra pública, y que llegan a variar hasta en un cuatrocientos por ciento (entre la mínima y la máxima).*







*Vuelvo a insistir en que el juez a quo invoca un precedente que no se refiere en absoluto a las contribuciones de mejoras, sino a otro tipo de contribuciones (derechos). Y argumenta que el estado no es una empresa privada que ofrece servicios al público mediante el pago de un precio comercial, determinado en razón de los costos de producción; criterio que ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia y que es válido tratándose de "derechos"; pero que no aplica en tratándose de contribuciones de mejoras, por todas las razones que se han venido reiterando en este recurso.*

Por último, el juez indebidamente desestimó y declaró inoperantes los conceptos de violación primero y séptimo, perdiendo de vista que la demanda de amparo constituye un todo armónico que debe estudiarse integralmente y pasando por alto también, que la transcripción de la sentencia dictada por el juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa se hizo no sólo para citar el precedente en cuestión sino pidiendo que todos y cada uno de los razonamientos del juez citado se tuvieran como argumentos adicionales que sustenta los conceptos de violación esgrimidos en la demanda de garantías, toda vez que con ellos se justifica y se demuestra la inconstitucionalidad del precepto reclamado.

*Así pues, al no apreciarlo de esa manera el juez a quo, causa agravio a los quejosos, por lo que resulta*

*procedente revocar el fallo constitucional recurrido y, en cambio, declarar procedente y fundada la demanda de garantías y conceder el amparo y la protección constitucional que fueron solicitados”.*

**TERCERO.-** Debe quedar firme el punto resolutivo Primero de la sentencia que se revisa, así como el primer considerando que lo rige, en el que se sobresee en el juicio respecto de los actos atribuidos al Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación y Jefe del Distrito Federal; porque no existe agravio en su contra, ni es el caso de suplir la queja deficiente, puesto que no se advierten méritos para ello.

**CUARTO.-** Por razones prácticas, este Tribunal Pleno se avoca al estudio de los agravios de la queja en los que sostiene que el juez de Distrito indebidamente desestimó y declaró inoperantes los conceptos de violación primero y séptimo, perdiendo de vista que la demanda de amparo constituye un todo armónico que debe estudiarse integralmente y pasando por alto que la transcripción de la sentencia dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa se hizo no sólo para citar el precedente en cuestión, sino pidiendo que todos y cada uno de los razonamientos del juez citado se tuvieran como argumentos adicionales que sustentan los conceptos de





violación esgrimidos en la demanda de garantías, toda vez que con ellos se justifica y se demuestra la inconstitucionalidad del precepto reclamado.

A este respecto el juez federal sostuvo lo siguiente:

*"Quinto.- Del examen de los conceptos de violación marcados con los numerales primero y séptimo, se desprende que resultan inoperantes en virtud de que no contienen razonamiento lógico jurídico alguno tendiente a demostrar la inconstitucionalidad del precepto legal que se combate. En efecto, en el primer concepto de violación la quejosa tan sólo realiza algunas manifestaciones en relación con la regulación jurídica de las contribuciones de mejoras y, en el séptimo, a mayor abundamiento transcribe parte de las consideraciones de la sentencia pronunciada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal al resolver los autos de diverso juicio de garantías en que se reclamó el precepto legal que aquí se impugna".*

Son fundados los anteriores agravios.

En efecto, en su primer concepto de violación la quejosa trata de precisar el marco regulatorio de las contribuciones de mejoras señalando en el último párrafo



CORTE DE  
LA NACION.  
AL DE ACUERDOS

del propio concepto lo siguiente: *"Ahora bien, a la luz de diversos preceptos legales que han quedado transcritos, resulta que el artículo 190 del Código Financiero es inconstitucional por las razones que se expondrán en los siguientes conceptos de violación"*.

De la simple lectura del concepto de violación (transcrito en el resultando segundo de esta sentencia), se puede apreciar que lo que pretende la quejosa es tratar de definir lo que son las contribuciones de mejoras para estar en posibilidad de combatir el precepto legal que las contiene y que considera violatorio de garantías individuales a partir de los subsecuentes conceptos de violación.

Tampoco tenía el juez de Distrito por qué declarar inoperante el concepto de violación séptimo, consistente en la invocación del fallo emitido por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de Amparo 436/95, ya que lo que trata la recurrente con la cita de este precedente, es fortalecer sus 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 el juez del conocimiento tenía la obligación de interpretar y analizar los conceptos de violación de la quejosa de manera conjunta y no declararlos inoperantes, ya que -como se explicó- el primero se formuló como preámbulo de los restantes y el séptimo para fortalecer sus argumentos, los cuales forman parte integral del conjunto de argumentos encaminados a combatir la ley.

Por ello, fue indebido que el juzgador decretara la inoperancia de los agravios, debiendo haber estudiado todos los conceptos de violación propuestos por la quejosa.

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**



SECRETARÍA DE  
JUSTICIA  
FEDERAL

*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."*

**QUINTO.-** Toda vez que existe confusión para dilucidar la naturaleza jurídica de las contribuciones de mejoras es menester comentar el alcance de los diversos artículos del Código Fiscal de la Federación y del Código Financiero 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."**



El Código Financiero del Distrito Federal, en su capítulo VIII, regula las contribuciones de mejoras. En los artículos 187, 190 y 191, en los que establece lo siguiente:

**"ARTICULO 187.- Están obligadas al pago de las contribuciones de mejoras, las personas físicas y las morales cuyos inmuebles se benefician en forma directa por las obras públicas proporcionadas por el 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 hay propietarios se entenderá que el beneficio es para el poseedor.**

**Cuando en los términos de este Código haya enajenación, el adquirente se considerará propietario para los efectos de las contribuciones de mejoras."**

**"ARTICULO 190.- Tratándose de las obras de agua potable y drenaje proporcionadas por el 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,**



CORTE DE  
LA NACION  
DEL DE ACUERDOS

*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 50 m" de construcción ... N\$1,095.05*

*b) De 51 m" a 70 m" de construcción... \$2,190.05*

*c) De 71 m" de construcción en adelante por cada 50 m" 190.05*

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

*a) Hasta 500m2 de construcción ... N\$1,095.05*

*b) De 501 m2 a 700 m2 de construcción.....2,190.05*

*De 701 m2 de construcción en adelante, por cada 500 m2..... 2,190.05.*

*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 construídas, no 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 m2 de construcción \$4,380.10.*



119



*El caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos por éstas se pagará por cada 500 m<sup>2</sup> de construcción, la cantidad de 4,380.10.*

*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 drenaje, se causará el 50% de las cuotas que correspondan 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 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 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;*



CORTE  
FEDERAL DE  
JUSTICIA  
FISCAL DE ACUERDOS

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

**1.- Los nuevos fraccionamientos 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;**

**3.- Las ampliaciones 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 construcciones de uso habitacional, cuando el incremento no sea mayor al 30\$ de los metros ya construídos no 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 y únicamente cuando se trate de la autorización e instalación de una toma de agua de diámetro de entrada más grande que la ya 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, con base en la siguiente tabla:

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 en la 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 pretendan incrementar, de acuerdo al costo de las obras correspondientes, prorrateando 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, y

IV. Cuando por motivo del cambio de las instalaciones ya existentes, se requieran modificaciones a la red de suministro, que impliquen un incremento en el



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE AGUAS  
DISTRITO FEDERAL

*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 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 construída que se autorice en la licencia respectiva."*

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 ha prestado, sino por el beneficio específico que determinadas personas reciben por la construcción de obras públicas.

De los preceptos antes transcritos se desprende que, aun cuando el artículo 190, fracción I del Código Financiero del Distrito Federal establece el cobro de contribuciones de mejoras a nuevos demandantes del servicio de suministro de agua potable y drenaje, lo cierto e importante es que la obra pública ya existe; y en este caso,

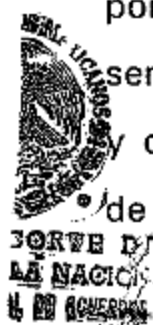
121



el particular que demanda el servicio no recibe un beneficio específico por 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 habría realizado).

A

En efecto, la obra pública ya existe toda vez que se trata de un nuevo demandante, el que ya tiene cerca de donde lo necesita 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, solo existe la prestación del servicio público que autoriza el suministro de agua potable y drenaje, y no hay en realidad una contribución derivada de la construcción.



Lo anterior, permite concluir que la norma impugnada no prevé en realidad el pago de una **"contribución de mejoras"** sino de un derecho.

En efecto, el hecho generador 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 previstos en los artículos 204 y 196 del citado Código Financiero.

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 servicio privado;

c) En la prestación de toda clase de servicios estén o no monopolizados;

d) Sólo cuando el particular provoca la prestación del Servicio, como cuando le es impuesto por una ley;

e) 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, según se acredita con la tesis que a continuación se transcribe:

**"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



CORTE  
LA NACION  
DEL DE LOS

*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.)*

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 drenaje, razonamiento éste que encuentra su apoyo en la Tesis Plenaria No CXXIX/97, localizable a fojas 40 del Tomo VI, correspondiente a agosto de 1997 del Semanario Judicial de la Federación, Pleno y Salas, Novena Epoca, que a continuación se transcribe:

***“CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. LAS QUE ESTABLECE EL ARTICULO 190, FRACCION I, DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, POR LA DOTACION***



123




**DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y DRENAJE A NUEVOS DEMANDANTES, TIENEN LA NATURALEZA DE DERECHOS (LEGISLACION VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1995).- El referido artículo preceptúa: Tratándose de las obras de agua potable y drenaje proporcionadas por el 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 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: . 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 éste. El contribuyente experimenta un beneficio especial consistente en el incremento del valor de sus bienes, obteniendo una ventaja que el resto de los habitantes de la comunidad no perciben. Aun cuando el citado artículo 190, fracción I, establece el cobro de contribuciones de mejoras a nuevos demandantes del servicio, lo cierto es que la obra pública ya existe; por tanto, no se surte la hipótesis de mejora de obras públicas cuando el particular que demanda el servicio no reciben**



ESTADO  
LIBRE  
Y SOBERANO  
DE  
MEXICO

*beneficio específico con la construcción de la obra, requisito indispensable para que se de este tipo de contribuciones, porque se trata de nuevos demandantes, los cuales tienen al filo de su banqueta el servicio de agua potable y drenaje, pues ya está tendida la red y la autoridad únicamente autoriza la prestación de ese servicio. Por tal motivo, la norma impropriamente denominado contribución de mejoras, que se paga al Estado como contraprestación del servicio administrativo consistente en autorizar la prestación del servicio de agua potable y drenaje, el cual se otorga en función del interés general, y no de un grupo determinado de particulares."*

Por último, 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.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SUPREMA  
CORTA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL

Así lo ha establecido este alto Tribunal, entre otras, en la tesis No. 46, localizable a fojas 610 y 611, sección de tesis que no han integrado jurisprudencia, de la Primera Parte del Informe rendido por el Presidente por el año de 1989 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto es el siguiente:

124



**"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



CORTE  
LA NACI  
DE ACUER

*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”.*

**SEXTO.-** Sentado lo anterior, se procede al estudio de los agravios formulados por la parte quejosa recurrente en los que medularmente aduce que:

a) El Juez A quo no hizo un correcto estudio de lo que le fue planteado en los conceptos de violación; que jamás tomó en cuenta que las contribuciones de mejoras previstas en el artículo 190, fracción I del Código Financiero del Distrito Federal no se asientan en la realización de una obra pública, que 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 inexistente, que no tiene base ni fundamento alguno.

b) Que el A quo jamás explica ni justifica porqué considera que es correcto determinar el cobro de la contribución de mejoras reclamada en función del número de metros cuadrados de construcción y del uso o destino del inmueble.

125



c) Que las contribuciones de mejoras previstas en el precepto impugnado 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 187, 188, 189 y 191 del propio Código Financiero, a los dueños y poseedores de predios que verdaderamente se benefician con una obra pública real.

d) Que refiriéndose al principio de proporcionalidad, el Juez A quo señaló que sí se respeta porque la contribución se determina en relación con el uso de los inmuebles y con su superficie de construcción, conforme a un sistema de tarifa progresiva.



CORTE  
DE LA NA  
VERAL DE GUERRA

e) Que por cuanto al principio de equidad, el Juez considera en la sentencia recurrida que sí se cumple porque se da tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales, tomando en cuenta los beneficios que reciben y las posibilidades económicas y sociales de cada causante y agrega que dichos principios tributarios se pueden presentar a través de una tarifa que contenga escala de mínimos y máximos, en función del beneficio recibido por

el causante con la dotación del servicio de suministro del agua potable y drenaje.

f) Que aunque el Juez del conocimiento considera justa y equitativa la mecánica de cuantificación y cobro de contribuciones de mejoras a *"nuevos demandantes"*, en realidad el tratamiento que el Código Financiero les da es profundamente ilógico e injusto; desproporcional e inequitativo, toda vez que se establecen clasificaciones en categorías que en nada reflejan una mayor capacidad contributiva y, sobre todo, que no comportan un beneficio mayor, y con diferencias que llegan hasta el cuatrocientos por ciento entre una contribución y otra, sin que exista una razón válida que justifique tanta diferencia, 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 al que se destine el inmueble.



Los anteriores agravios estudiados en su integridad resultan fundados.

En efecto, es fundado el agravio de la peticionaria de garantías en el que argumentan que el artículo 190 fracción I, de la referida ley es desproporcional e inequitativo, ya que las cuotas ahí establecidas importan



diferencias hasta cuatro veces mayor entre 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, 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 habitación valga cuatro veces menos que el mismo inmueble destinado a un comercio u oficina.

Lo sostenido por la quejosa resulta, como se apuntó, fundado, toda vez que tratándose de contribuciones de mejoras, la proporcionalidad consiste en la existencia de un razonable equilibrio entre la cuota y el costo que para el Estado tenga la realización de la obra.




CORTE DE  
LA NACIÓN  
DE ACUERDOS

La equidad exige otorgar el mismo trato para los que reciben los beneficios de la realización de la obra, de donde se concluye que las contribuciones de mejoras previsto en la fracción I, del artículo 190, de la ley controvertida no cumple con éste último requisito, puesto que establecen cuotas diferentes para los propietarios de inmuebles o en su caso poseedores que reciben los beneficios por la dotación de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo.

En la fracción I, número 1, inciso a) de la ley tributaria se establecen las cuotas para inmuebles destinadas a casa habitación.

En el número dos, de la misma fracción se señalan las cuotas de los inmuebles, cuyo destino sea distinto al habitacional. Las cuotas establecidas en este segundo caso, respecto de construcciones por cada 50 M2, y las zonas destinadas a estacionamiento de vehículos (hasta 500 m2 de construcción), se paga una cuota cuatro veces mayor, en caso de construcciones mayores a la anterior se paga el doble no obstante que reciben los mismos beneficios por la dotación de obras de agua potable y drenaje, transgrediéndose en perjuicio del contribuyente quejoso el mencionado principio de equidad tributaria.



SUPREMA CO  
JUSTICIA DE LA  
SECRETARIA GENERAL

Las contribuciones de mejoras son prestaciones, el contribuyente experimenta un beneficio especial consistente en el aumento del valor de un inmueble de su propiedad, como consecuencia de una obra pública cuya propiedad es del Distrito Federal.

Igual beneficio 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 una diferencia entre un estacionamiento para vehículos de una casa habitación, o el de un comercio, u oficina, ya que su destino es el mismo.

A

El artículo 190, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal, a fin de respetar el principio de equidad, debe otorgar un tratamiento igualitario a todos los beneficiarios de la obra, lo que fundamentalmente se traduce en que las cuotas o tarifas conforme a las cuales las contribuciones de mejoras se cobran deben ser iguales para quienes reciban servicios análogos y hagan uso o aprovechamiento idéntico.



RTE DE  
NACION.  
E. ACUERDOS


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

Por lo tanto la equidad tributaria se produce, en el caso específico de las contribuciones de mejoras, cuando la ley respectiva otorgada a todas las personas que reciben la

misma obra y obtienen el mismo beneficio (aumento del valor del inmueble de su propiedad, el mismo tratamiento tanto en materia de cuotas (principalmente), como en lo relativo a fecha y lugares de pago, sanciones, etcétera.

Así pues, no encontrándose en el dispositivo legal reclamado consideración alguna que permita afirmar que todos los contribuyentes que se benefician de las obras de dotación de agua y alcantarillado pagan las mismas cuotas, se infringe el principio de equidad tributaria consagrada en la fracción IV, del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los anteriores razonamientos encuentran apoyo en lo establecido en la Tesis Plenaria No. CXXX/97 localizable a fojas 38 del Tomo VI, correspondiente a agosto de 1997, del Semanario Judicial de la Federación, Pleno y Salas, Novena Epoca, que a continuación se transcribe:



***"CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. EL ARTÍCULO 190, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE LAS CUOTAS POR LA DOTACIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y DRENAJE A NUEVOS DEMANDANTES, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD***



**TRIBUTARIAS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1995).** El artículo 190, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal, si bien se refiere a las contribuciones de mejoras, en realidad lo que establece es el pago de un derecho; y tratándose de este tipo de contribuciones, el criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es en el sentido de que debe existir un equilibrio razonable entre la cuota y la prestación del servicio, y un trato fiscal semejante a quienes reciben igual servicio. El Código Financiero del Distrito Federal, apartándose de estos principios, contempla en el artículo 190, fracción I, diferentes cuotas para el pago de derechos que corresponden a los nuevos demandantes por la dotación del servicio de suministro de agua potable y drenaje, cuando el inmueble es destinado a usos diversos del habitacional; tal norma es desproporcional e inequitativa, pues otorga un trato distinto a quienes reciben igual servicio, dado que establece cuotas diferentes y en proporciones hasta cuatro veces mayores para los nuevos demandantes propietarios de inmuebles, o en su caso poseedores, que reciben la misma autorización por los servicios de dotación de agua potable y drenaje. Es también desproporcional esta contribución, ya que no existe un razonable equilibrio entre las cuotas establecidas para estos nuevos demandantes por la autorización del servicio, pues aunque se establecen tarifas progresivas que



ORTE D  
NACIO  
16 ACUERDO

*contienen mínimos o máximos, lo cierto es que a todos los nuevos demandantes del servicio se les otorga la misma autorización y, por lo tanto, les debe corresponder la misma cuota."*

En similares términos se razonó por este Tribunal Pleno al fallar los amparos en revisión Nos. 1470/96, promovido por Bancomer, S. A. grupo fiduciario en la sesión del día veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y siete; y los amparos en revisión Nos. 1462/97 promovidos por Inmobiliaria Marli, S.A. de C. V. y otra, y 1081/97, promovido por Salomón Helfon Tuachi y otros, fallados en sesión del veinticinco de noviembre último.

De conformidad con todo manifestado resulta procedente revocar, en la materia del recurso, la sentencia recurrida y otorgar el amparo a la quejosa .



Por lo expuesto y con apoyo además, en los artículo 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 Abraham Dantus Solodkin y otro, en contra de

129



los actos reclamados de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación, Jefe del Distrito Federal, Tesorero del Distrito Federal y Jefe de la Oficina de Dictamen de la Tesorería 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 Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. No asistió el señor Ministro Aguinaco Alemán, por licencia concedida. Fue ponente el Ministro Ortiz Mayagoitia.

Firman los ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

EL MINISTRO PRESIDENTE

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
Corte  
A NAC  
DE ACUER

EL MINISTRO PONENTE

  
 GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

  
 JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

 SUPREMA CO  
 JUSTICIA DE LA  
 SECRETARÍA GENERAL

La presente foja corresponde al Amparo en Revisión No. 1465/96, promovido por Abraham Dantus Solodkin y otro, el que fue resuelto por unanimidad de diez votos en Sesión de Pleno de fecha veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y nueve.- CONSTE.

03 DIC. 1999

por lista de la misma fecha, se notificó la resolución anterior a los interesados. Conste

RECURSO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
 PARA NOTIFICACIONES EN 02 DIC. 1999

SIENDO LAS CATORCE HORAS DE LA FECHA ANTES INDICADA, Y EN VIRTUD DE NO HABER COMPARECIDO LOS INTERESADOS POR MEDIO DE LISTA, DOY FE