



AMPARO EN REVISION 1470/96
BANCOMER, S. A. GRUPO FIDUCIARIO.

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

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



CORTE DE
LA NACION,
L DE ACUERDOS.

VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el veinte de marzo de mil novecientos noventa y seis, en la Oficialía de Partes Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ALBERTO SAAD HOP en representación de Bancomer, Sociedad Anónima, Grupo Fiduciario, solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se transcriben:

"AUTORIDADES RESPONSABLES:

- 1) 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 Representantes 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, del jefe del Departamento del Distrito Federal y del director del Diario Oficial de la Federación, se reclaman los actos de refrendo y publicación del decreto ya referido. - - - - 4) Asimismo, del jefe del Departamento del Distrito Federal, del tesorero del Distrito Federal y del jefe de la Oficina de Dictamen de la propia Tesorería, 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, que fueron cubiertas el pasado veintiocho de febrero 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 señaló como violados en su perjuicio los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como antecedentes de los actos reclamados narró los siguientes:



CORTE DE
LA NACION,
AL DE ACUERDOS,

"Primero.- Mediante escritura número doce mil trescientos uno, de fecha diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y dos, pasada ante la fe de la licenciada Sara Cuevas Villalobos, titular de la Notaría número ciento noventa y siete del Distrito Federal, se formalizó el contrato de fideicomiso y transmisión de propiedad al que quedó afectado el inmueble marcado con el número ciento veintisiete de la calle de Londres, colonia Juárez, en esta ciudad de México, Distrito Federal. - - - **Segundo.-** En virtud de que en el predio referido se proyecta llevar a cabo la construcción de una ampliación y remodelación del inmueble, se han iniciado 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 a pagar, en cantidad de \$70,426.93 (setenta mil cuatrocientos veintisiete pesos

93/100 moneda nacional), con fundamento en el artículo 190 del Código Financiero del Distrito Federal. - - - - **Cuarto.**- Así pues, a efecto de no entorpecer los trámites necesarios para obtener la licencia de construcción correspondiente y poder iniciar la ejecución de la obra de ampliación proyectada, nos vimos obligados a pagar la cantidad determinada por las autoridades del Distrito Federal, hoy responsables. - - - - 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 vengo, con la representación que ostento, a promover la presente demanda de amparo en contra de la ley correspondiente ya citada, con motivo del primer acto de aplicación de la misma, según ha quedado explicado. - - - - **Quinto.**- Bajo protesta de decir verdad, manifiesto que el primer acto de aplicación en nuestro perjuicio del Código Financiero reclamado a Divo verificativo el día veintiocho de febrero del año en curso; fecha en la que se hizo el pago de la cantidad de \$70,426.93 (setenta mil cuatrocientos veintiséis pesos 93/100 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 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 y conculcatorios de nuestras garantías individuales, vengo 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."

Los conceptos de violación que hizo valer la quejosa, son los que en seguida se transcriben:

"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. ...'



CORTE DE
A NACIÓN.
DE ACUERDOS.

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 contribuciones 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 e 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 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 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 pagarán en la proporción que corresponda, de acuerdo a las cuotas previstas en esta fracción según el uso y tipo de construcción de que se trate;

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

1.- Los nuevos fraccionamientos o conjuntos habitacionales, comerciales, industriales o de servicios y demás edificaciones de cualquier tipo, 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, 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 personas físicas o morales, o de uno o varios predios, que beneficien 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 nueva, habitacional o comercial, o 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 cuentan con todos los servicios, habida cuenta de que ya existe la infraestructura hidráulica general de la zona y de la metrópoli toda.

TERCERO. En este sentido, si se argumenta precisamente que la obra pública ya se realizó con anterioridad, cuando se dotó del servicio de agua potable y drenaje a la zona en la que se ubica el inmueble, tampoco se salvaría la constitucionalidad de la contribución porque esa obra pública, que forma parte del servicio público urbano de abastecimiento de agua potable y que constituye e integra la red de la infraestructura hidráulica general de la ciudad, no puede ser individualizada ni cuantificada para determinar lo que le correspondería pagar a una persona en particular, en su supuesto carácter de nuevo demandante del servicio, puesto que beneficia a todos los habitantes de la metrópoli y, en todo caso, tuvo que ser financiada en su momento, cuando se realizó, mediante la recaudación proveniente del Impuesto Predial, 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 la hoy quejosa, constituye una violación constitucional conculcatoria de las garantías individuales de igualdad y de legalidad, consagradas en los



CORTE DE
LA NACION.
AL DE ACUERDOS.

[Firma manuscrita]

artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Federal, además que duplica indebidamente el cobro por la misma obra pública, realizada en el pasado, y constituye un cobro carente e base, por una obra pública que no se está llevando a cabo en el momento presente ni 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.

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 precitados (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 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 la hoy quejosa, toda vez que la cantidad que se pretende cobrar por ese concepto no tiene sustento



ORTE DE
A NACION.
DE ACUERDOS

fáctico 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 que nos ocupa; 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 prevista 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 fáctico 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 o 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.

Por no citar más que un ejemplo que ilustre el anterior, de acuerdo con las cuotas previstas en el punto 1, inciso a) y en el punto 2, ambos de la fracción I del artículo 190 en



comentario, un inmueble con 50 m² de construcción destinado para casa habitación, paga \$1,649.00; pero si el mismo inmueble, con idéntica superficie, se destina a un uso distinto al habitacional, paga \$6,597.00; es decir, cuatro veces más (¡cuatrocientos por ciento!).

No hay justificación alguna para estos diferentes cobros si se trata de la misma obra pública, cuyo costo no puede variar tanto y únicamente en razón del diferente uso del suelo del inmueble en cuestión. Y tampoco puede sostenerse que la diferencia se explica en razón del beneficio desigual, puesto que es totalmente falso que un inmueble con uso habitacional valga cuatro veces menos que uno destinado a otro uso.



CORTE DE
NACION.
DE ACUERDOS.

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 so pena de no recibir la licencia de construcción y ver paralizada su obra durante todo el tiempo que tardan 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 alguna. Esto significa que jamás se llevan a cabo las obras que las autoridades invocan como apoyo de sus cobros; simple y sencillamente, cada contribuyente de los denominados 'nuevos demandantes' les cobran contribuciones de mejoras, con ocasión de que como pretexto el hecho de que construyan una obra nueva o de que realicen una ampliación o una remodelación de 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.

SEPTIMO. Por último y a mayor abundamiento, me permito transcribir -en lo conducente- las consideraciones del juez Cuarto de 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 I 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 prestación 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 in fine, 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 suelo al cual esté destinado el inmueble.



CORTE DE
A NACIÓN,
DE ACUERDOS

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 hipótesis de causación, como son los metros de construcción y el uso del suelo a que se destina 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 modo un gasto extra en la construcción de la obra de referencia.

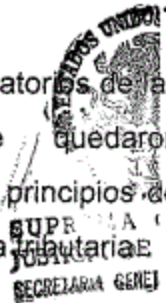
Por lo anterior, como el artículo 190 fracciones I y II del Código Financiero del Distrito Federal es violatorio de la garantía de equidad tributaria prevista en el numeral 31, fracción IV, de la Carta Magna, se impone conceder el amparo solicitado.

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 preceptos 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 previstas en las normas impugnadas....'

En consecuencia, los actos reclamados son violatorios de las diversas garantías constitucionales que quedaron mencionadas en este ocurso, 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 la protección de la Justicia Federal a la hoy quejosa, para que, entre otros efectos, no se le 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 le 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.

Asimismo, 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 Federación 1917-1987, Octava Parte, Tesis comunes al Pleno y a las Salas, página 118, que a la letra dice:

'AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTO 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.'."



CORTE DE
LA NACIÓN
AL DE ACUERDOS

TERCERO.- El Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, por acuerdo de veintidós de marzo de mil novecientos noventa y seis, admitió la demanda, registrándola con el número 158/96, y substanciado el procedimiento correspondiente, el titular de dicho juzgado dictó sentencia en la audiencia constitucional celebrada el día once de abril de mil novecientos noventa y seis, resolución que terminó de engrosar el día treinta de mayo de ese propio año, con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.- Se SOBRESSEE 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 BANCOMER, SOCIEDAD ANONIMA, GRUPO FIDUCIARIO, 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 el artículo 190, fracciones I, II y último párrafo."

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

"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 publicación y 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, II y último párrafo, por así manifestarlo en sus informes justificados (folios 159 a 170), sin que la parte quejosa haya aportado prueba alguna suficiente para desvirtuar ese tenor negativo; por tanto, se debe sostener al respecto 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 y 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 e 'INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES'. - - - - SEGUNDO.- Son ciertos los actos que se reclaman a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Presidente de la República, Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación y Jefe del Distrito Federal, 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 161 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, la Subprocuradora de Juicios de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, manifiesta que no existe dentro del organigrama de la Secretaría de Finanzas (folios 146, 147 y 161 a 170), esas negativas se desvirtúan con la documental pública consistente en copia certificada del formato para el cálculo y pago de contribuciones de mejoras



ORTE DE
A NACION.
DE ACUERDOS.

previstas en el artículo 190, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal, de 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 41276 de veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y seis. - - - 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 ^{ESTADOS UNIDOS MEXICANOS} - '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 ^{SUPREMA C} ^{JUSTICIA DEL} ^{SECRETARÍA GENERAL} - 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. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico...'; - - - 'Artículo 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones 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. - - - - -

--- c) De 71 m² de construcción en adelante, por cada 50 m²... 3,298. - - - - En el caso de que estos

inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos, por éstas se pagarán las siguientes cuotas: - - - -

- § a) Hasta 500 m² de construcción... \$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 construídas, no se causará en razón de ellas la contribución de mejoras a que se refiere esta fracción; - - - - 2.-



ORTE DE
A NACION.
DE ACUERDOS.

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

- - - - En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos por ésta 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 la recarga de los acuíferos, así como la reutilización del 100% del agua potable, el 50% de la contribución de mejoras que se cause se considerará como garantía de la realización de tales proyectos, por lo que a la terminación de la construcción de contribuyentes podrá solicitar su reintegro previa comprobación de su ejecución. - - - - Por las infracciones de metros cuadrados que excedan de los indicados en esta fracción se pagará a la proporción que corresponda, de acuerdo a las cuotas previstas en esta fracción según el uso y tipo de construcción de que se trate; - - - - II.- Para los efectos de la fracción anterior, se considerarán como nuevos demandantes, entre otros, a los siguientes casos: - - - - 1.- Los nuevos fraccionamientos o conjuntos habitacionales, comerciales, industriales o de servicios y demás edificaciones de cualquier tipo; así como la regularización y



CORTE DE
LA NACION.
L DE ACUERDOS.

registro de obra ejecutada; - - - 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 construcción de uso habitacional, cuando el incremento no sea mayor al 30% de los metros ya construidos, no se causará la contribución de mejoras a que se refiere esta fracción, siempre que se trate de la primera ampliación del inmueble. - - - 4.- El cambio de uso habitacional a uso distinto, en cuyo caso se causará el 50% de la cuota prevista en el inciso 2 de la fracción I de este artículo; - - - 5.- Como excepción a lo previsto en la fracción anterior, y únicamente cuando se trate de la autorización e instalación de una toma de agua de diámetro de entrada más grande que la 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. - - - 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 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. - - - 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

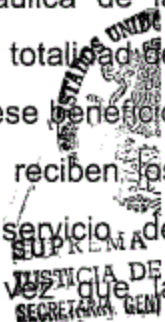
122



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 apoyo en la tesis de jurisprudencia número noventa y siete, publicada en la página ciento ocho, tomo K, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación citada 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

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CORTE DE
LA FEDERACION.
SEAL DE ALCALDES.

financiada 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, 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 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 la obtengan, ya que para tal efecto el precepto 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 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 se establece ese requisito para las contribuciones de mejoras,





123

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 cobrarse 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 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 y 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 resume 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 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 destinen 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 cuenta la capacidad contributiva del sujeto obligado. - - - Así, son proporcionales en cuanto que atienden a la capacidad contributiva al



CORTE DE
LA NACION.
AL DE ACUERDOS.

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 ésta 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 de suministro de agua potable y drenaje y cuyos inmuebles no rebasen los cincuenta metros cuadrados de construcción y sólo 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 pero se destina a un uso distinto, pagarán la cantidad de \$6,797.00 (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 aquel por la dotación del servicio de 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 de 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, demás de que los referidos servicios satisfarán necesidades personales y familiares, incrementan 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 sólo 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 establecerse la misma tarifa para los contribuyentes que se encuentran 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 un 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 notable diferencia 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 número 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

125



CORTE DE
LA NACIÓN.
AL DE ACUERDOS.

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 un 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 producen 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 aun cuando el artículo 3° 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 preste 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 la fijación de las tarifas para el pago de derechos no se toma únicamente en cuenta los costos que origina la prestación de 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 indebida e injustamente la expedición de las autorizaciones y licencias para la construcción de una



obra nueva o la ampliación y/o remodelación de 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 sólo 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, al resultar inoperantes e infundados los conceptos de violación formulados, lo procedente es negar el amparo y protección de la justicia federal solicitada 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 la sentencia, la quejosa por conducto de su autorizado interpuso recurso de revisión.

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

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

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

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del recurso de revisión, pues se actualizan las hipótesis contenidas en los artículos 107 fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo, y 10, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el recurso se interpone en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en donde se reclamó el artículo 190 fracciones I y II y último párrafo del Código Financiero del Distrito Federal conforme a su texto vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, y subsiste el problema de constitucionalidad planteado.

SEGUNDO.- La quejosa expresó los agravios que acto seguido se reproducen:

"Primero. En el considerando quinto de la sentencia recurrida (páginas 6 a 11 del fallo en cuestión), el juez de Distrito considera inoperantes e infundados los diversos conceptos de violación expresados en la demanda de



127

garantías, concluyendo que los preceptos legales reclamados sí son constitucionales y que no conculcan las garantías individuales señaladas por la quejosa 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. - - - 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 revolvió los conceptos, definiciones y características de múltiples contribuciones, como son: impuestos, derechos, productos y aprovechamiento, 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 10 y 11 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



CORTE DE
NACION.
DE ACUERDOS.

A handwritten signature or mark at the bottom left of the page.

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 5 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 8), el propio juez dice que para la constitucionalidad de los tributos -incluidas las contribuciones de mejoras- basta con que 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 ilegales y, por ende, inconstitucionales, aunque sea tan solo por violación a la garantía 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



CORTE DE
NACION.
DE ACUERDOS

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 sustentan en la realización de una obra pública. Y esto, no únicamente en el caso particular que dió lugar a la demanda de amparo, sino en todos los casos. Es decir, el cobro que se hace con base en dicho precepto a los denominados 'nuevos demandantes' no corresponde a obra pública alguna y, en consecuencia, constituye una contribución por mejoras inexistentes, que no tiene base ni fundamento alguno. 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 conforme a criterios totalmente ajenos a la mencionada 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 juez a quo, estriba en la consideración de que las contribuciones de mejoras tildadas de inconstitucionales tienen por objeto cobrar la dotación del servicio de 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 servicios públicos urbanos, incluyendo la infraestructura hidráulica para la dotación de los servicios de agua y drenaje. Por tanto, la obra civil no requiere ni conlleva la necesidad de realizar obra pública alguna. De donde resulta que el cobro por supuestas contribuciones de mejoras previsto en el artículo 190, fracción I, del Código Financiero tantas veces mencionado, no tiene justificación alguna, puesto que no existen (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 infraestructura hidráulica ya se realizaron en el pasado y fueron, en su momento, objeto de una derrama y del cobro de contribuciones de mejoras entre los dueños o poseedores de los predios beneficiados, conforme a los lineamientos y reglas previstos en los artículos 187, 188, 189, 191 y demás aplicables del Código Financiero. Pero no existe razón ni justificación para que a cada particular que inicia una obra de construcción civil en un predio que ya cuenta con todos los servicios, se le pretendan volver a cobrar contribuciones por



CORTE DE
LA NACIÓN.
SALA DE ACUERDOS.

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 dió -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 se 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 aquellas personas que se benefician directamente (artículo 2º, fracción III, del 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 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 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 los Estados o los municipios. Sin embargo, sí es inconstitucional la doble tributación cuando se produce por dos o más contribuciones impuestas por la propia Federación, por los Estados o por los municipios. Y en el presente caso, en la demanda de amparo se mencionó la existencia de una doble tributación inconstitucional, porque las contribuciones de mejoras que se cobran a 'nuevos demandantes' en los términos del artículo 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

130



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 que se advierte en el fallo recurrido, respecto de la manera en que se razona para concluir -equivocadamente, por cierto- que la contribución de mejoras reclamada sí respeta los principios de proporcionalidad y equidad. - - - Es cierto 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 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 por qué 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 quizás 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 satisfice 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, 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



CORTE DE
LA NACION.
AL DE ACUERDOS.

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 la quejosa -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 la quejosa no acredita en autos sus afirmaciones en el sentido de que las cuotas establecidas por contribuciones de mejoras no corresponden al costo de 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 y 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 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 corresponde 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. - - - 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 inexactos -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. - - -

132



ORTE DE
LA NACION.
DE ACUERDOS.

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 de 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 lo es una obra pública real que beneficie de manera directa a las personas obligadas a cubrirlas, no puede ni 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 o del uso del suelo al que se
destine el inmueble. Y tampoco es cierto que un inmueble
destinado a habitación valga cuatro veces menos que el
mismo inmueble destinado a comercio u oficina. - - - No se
trata tanto de que la tarifa establezca cuotas minúsculas 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
hidráulica 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
derecho, cuando argumenta que el pago de la contribución
obedece a la prestación del servicio (?) solicitado por la
propia quejosa, 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



137

supuesto mejoramiento ni el beneficio que según el juez reciben los particulares, tal como se ha expresado en múltiples formas 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 la 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



RTE DE
NACION.
DE ACUERDOS

X

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 total 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 equivoca un precedente que se refiere en absoluto a las contribuciones de mejoras, sino a otro tipo de contribuciones (derechos). Y argumento 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 ocurso. - - - 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 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. - - - Así pues, al no apreciarlo de esa manera el juez a quo, causa agravio a la quejosa, 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 protección constitucional que le fueron solicitados."



ORTE DE
LA NACION.
DE ACUERDOS.

TERCERO.- Queda intocado el considerando Primero de la sentencia que se revisa, así como el primer punto resolutivo 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; pues no existe agravio en su

CUARTO.- Por razón de método, este Tribunal Pleno se avoca al estudio de los agravios de la quejosa 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 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 a fojas cinco a ocho de este fallo), 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.



CORTE DE
LA FEDERACIÓN
JALISCO

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."

[Firma manuscrita]

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

QUINTO.- Antes de entrar al estudio de los restantes argumentos propuestos por la quejosa, es pertinente comentar el alcance de diversos artículos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, pues su contenido servirá a este órgano colegiado para ilustrar la solución que habrá de tomarse.

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

ESTADOS UNIDOS
SUPREMA
JUSTICIA DE
SECRETARIA GENERAL

"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."

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 se 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."

A

"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, 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... N\$1,095.05
- b) De 51 m2 a 70 m2 de construcción... \$2,190.05
- c) De 71 m2 de construcción en adelante por cada 50 m2 ... 190.05

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



CORTE DE
LA NACION.
AL DE ACUERDOS.

X

- a) Hasta 500 m2 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 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... \$4,380.10

En el caso de que estos inmuebles tengan zonas destinadas a estacionamiento de vehículos por éstas se pagará por cada 500 m2 de construcción, la cantidad de...4,380.10

ESTADOS UNIDOS
JUSTICIA DE
SECRETARIA GENERAL

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

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

137



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;

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

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

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

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;



CORTE DE
LA JEFECION.
VAL DE ACUERDOS.

X

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:

Diámetro de entrada de la toma actual en milímetros	Diámetro de entrada de la toma solicitada en milímetros	Diferencia de caudal proporcionada en metros cúbicos	Cuota a pagar en N\$ pesos
13	19	4.16	N\$ 16,565.00
13	25	13.88	55,269.05
13	32	25.00	99,548.30
13	38	39.58	157,604.35
13	51	72.91	290,322.35
13	64	118.05	470,065.80



AMPARO EN REVISIÓN 1470/96

59 127



CORTE DE LA NACIÓN
VAL DE ACUERDOS

13

19

19

19

19

19

19

19

25

25

25

25

25

25

32

32

32

32

32

38

38

38

38

51

76

25

32

38

51

64

76

102

32

38

51

64

76

102

38

51

64

76

102

51

64

76

102

64

169.47

9.72

20.84

35.42

68.75

113.89

165.31

314.35

11.12

25.70

56.03

104.17

155.59

304.63

14.58

47.91

93.05

144.47

193.51

33.33

78.47

129.89

278.93

45.14

674,815.70

38,704.05

82,938.35

141,039.40

273,757.30

453,500.75

658,250.70

1,251,716.70

44,279.35

102,335.40

223,106.95

414,796.75

619,546.70

1,213,012.65

58,056.05

190,774.00

370,517.40

573,267.35

1,168,733.35

132,717.95

312,461.30

517,211.30

1,110,677.30

179,743.30

51	76	96.56	384,494.60
51	102	245.60	977,959.35
64	76	51.42	204,749.95
64	102	200.46	789,215.90
76	102	149.04	593,466.00

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.

SECRETARÍA DE
JUSTICIA DE
SECRETARÍA GENERAL

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, prorrateado entre el total de usuarios a beneficiar en función del promedio de consumo de agua por el cual pagó o debió haber pagado el derecho por el suministro, uso y aprovechamiento de agua durante los seis bimestres anteriores a la determinación del costo de las obras, 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 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 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.



CORTE DE
LA NACIÓN
AL DE ALUQUOS

La doctrina ha considerado en términos generales que las contribuciones de mejoras es 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 prestación de este servicio.

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

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

líneas de tubería de agua potable o de alcantarillado, son propiedad del Estado, y no una contraprestación por el pago que hace el contribuyente."

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

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

SUPLENTE
JUSTICIA DE
SECRETARIA GENERAL

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

(Sergio Francisco de la Garza. "Derecho Financiero" Editorial Porrúa, México, 1995, página 343).

Adolfo Carretero Pérez define las contribuciones de mejoras como:

"Las contribuciones especiales municipales, son prestaciones monetarias pagadas por los administrados,

140



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

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

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

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

"La jurisprudencia de nuestros tribunales se ha mostrado vacilante, pues en unos casos les ha atribuido el carácter de obligación personal, en otros de carga real; unas veces ha dicho que es de índole tributaria pero *sui generis*, mientras en ocasiones las ha vinculado con las tasas. Una



CORTE DE
LA FISCAL
BAL DE ACUERDOS,

exposición sumaria de las distintas interpretaciones permite sintetizar la doctrina judicial de esta manera:

I.- *En cuanto a su naturaleza jurídica:*

- a) la contribución de mejoras o *special assessment* implica el ejercicio del poder tributario del Estado,
- b) tiene el carácter de un impuesto especial, ya que participa de la naturaleza de la tasa y del impuesto,
- c) difiere de los impuestos propiamente dichos en los principios en que se fundan y en los objetos a que se destinan,
- d) responde al concepto de tasa o retribución de servicios, y no de impuesto,
- e) es una "carga real" que grava los inmuebles,
- f) como todos los tributos, constituye una obligación personal que no puede equipararse a un derecho real sobre la cosa, ni otorga al acreedor el *jus persequendi*.

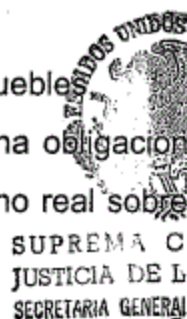
II.- *En lo que respecta al fundamento:*

Radica en la superválfa o beneficio logrado por el propietario.

III.- *En cuanto al monto:*

- a) la contribución no debe exceder del mayor valor o beneficio producido,
- b) ni absorber una parte sustancial de la propiedad, entendiéndose que ello ocurre cuando supera la tercera parte del valor del bien,
- c) la determinación del valor es una cuestión de hecho, según las particularidades de cada caso."

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





Pues bien, aun cuando el artículo 190, fracción I del Ley Código Financiero del Distrito Federal establece el cobro de contribuciones de mejoras a nuevos demandantes del servicio, lo cierto e importante es que la obra pública ya existe; y en este caso, el particular que demanda el servicio no recibe un beneficio específico con la construcción de la obra (requisito indispensable para que se den este tipo de contribuciones), pues, se insiste, cuando el interesado solicitó el servicio, no hubo necesidad de realizar ninguna obra, supuesto que ya se había realizado.

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

ORTE DE
A NACIÓN.
DE ACUERDOS

Esto resulta más evidente si se analiza el texto de los artículos 204 y 196 del Código Financiero del Distrito Federal: copiar)

“Artículo 204.- Por la instalación o reconstrucción de tomas para suministrar agua de las tuberías de distribución, incluyendo la instalación de derivaciones o de ramales o albañales para conectarlas con el drenaje, así como por la instalación o reconstrucción de tomas de agua residual tratada y su conexión a las redes de distribución de servicio público, se pagarán los derechos correspondientes, conforme a los presupuestos que para tal efecto formulen las autoridades que presten el servicio.

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

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

"Artículo 196.- Están obligados al pago de los derechos por el suministro de agua que provea el Distrito Federal; los usuarios del servicio. El monto de dichos derechos comprenderá las erogaciones necesarias para adquirir, extraer, conducir, distribuir el líquido y posteriormente su descarga a la red de drenaje, así como las que se realicen para mantener la infraestructura necesaria para ello, y se pagarán bimestralmente, de acuerdo a las tarifas que a continuación se indican:"

...

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

El primero es el que establece el artículo 190, fracción I, por autorizar la prestación del servicio; los otros dos, comprenden los pagos de derechos de servicios por construcción y operaciones hidráulicas, y por el uso y aprovechamiento de aguas que provea el Departamento del Distrito Federal (dispositivos que no fueron controvertidos por la quejosa).

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



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

- a) La construcción de una obra pública; y
- b) Que del desarrollo de esa obra pública se derive una ventaja o beneficio particular para el obligado a su pago; beneficio que sólo se da con posterioridad y no de manera general, cuando el contribuyente paga los derechos considerados en los referidos artículos 204 y 196.

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

- a) En contraprestación de un servicio público particular;
- b) Cuando el Estado ejerce su monopolio sobre el servicio, pues cuando concurre con los particulares, se estará en presencia del pago de un precio privado;
- c) En la prestación de toda clase de servicios estén o no monopolizados;
- d) Sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio, como cuando le es impuesto por una ley;
- f) Cuando el servicio es prestado sea por la administración activa o por la administración delegada del Estado.

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

“DERECHOS. SU CONNOTACION. Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la



CORTE DE
A NACIÓN.
DE ACUERDOS

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

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

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



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

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

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

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

CORTE DESIGUIENTE:
LA NACIÓN,
AL DE ACUERDOS

"DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable

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

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.
(La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Tomo II, 1993, p.p. 1357 y 1358).

Sostienen los quejosos en su segundo concepto de violación, que el artículo 190, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal es desproporcional e inequitativo; argumentando al respecto lo siguiente:

1994



CORTE DE
LA PAZ
AL DE MEXICO

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

SUPREMA
JUSTICIA DE
SECRETARIA GENERAL

Son parcialmente fundados tales argumentos.

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

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

En cambio, les asiste razón a los promoventes cuando argumentan que el artículo 190, fracción I, de la referida ley es desproporcional e inequitativo, ya que las cuotas en él establecidas no comportan un beneficio mayor para el contribuyente, y en proporciones que lleguen hasta cuatro veces mayor el monto de una



contribución y otra, sin que exista una razón que justifique tanta diferencia entre unos y otros usuarios, además de que el costo de la obra de infraestructura hidráulica, no varía en función de la cantidad de metros cuadrados de construcción o del uso del suelo a que se destine el inmueble, y tampoco es cierto que un inmueble destinado a casa habitación valga cuatro veces menos que el inmueble destinado a un comercio u oficina.

Afirman que el juez indebidamente señala que sí se respeta el principio de proporcionalidad, porque la contribución se determina en relación con el uso de los inmuebles y con superficie de construcción, conforme a un sistema de tarifa progresiva y que en cuanto al principio de equidad el juez considera que sí se cumple, porque da tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales, tomando en cuenta los beneficios que reciben y las posibilidades económicas de cada causante.

CORTE DE
LA I
BAL DE AMBROS.

En relación a este tema, el juez sostuvo en esencia, que las cuotas establecidas en el precepto que se combate, no violan los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV Constitucional, habida cuenta, que precisan las bases de la clasificación de la cuotas en atención al número de metros cuadrados y al destino o uso del inmueble, de donde se desprende que la clasificación no es arbitraria, ni deja de tener en cuenta la capacidad contributiva del sujeto obligado. Igualmente, son proporcionales en cuanto atienden a la capacidad contributiva, al establecer una tarifa progresiva en que se considera el número de metros cuadrados de construcción y son equitativas porque gravan en forma desigual a los desiguales e igual a los iguales.

Pues bien, las consideraciones que soportan el fallo de primera instancia son equivocadas, como lo aducen los inconformes, toda vez que tratándose de derechos, debe existir un razonable

X

equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y se debe dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

En efecto, la equidad exige otorgar el mismo trato para los que reciben el mismo servicio, de donde se concluye que las contribuciones previstas en la fracción I, del artículo 190 del Código controvertido no cumplen con este último requisito, puesto que establecen cuotas diferentes para los propietarios de inmuebles o en su caso poseedores, que reciben una autorización por los servicios de dotación de agua potable y drenaje a nuevos demandantes del mismo.

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

En el número 2, de la misma fracción, se señalan las cuotas de los inmuebles, cuyo destino sea distinto al habitacional. Las cuotas establecidas en este segundo caso, respecto de construcciones hasta de 50 M2, y las zonas destinadas a estacionamiento de vehículos (hasta 500 M2 de construcción), son cuatro veces mayores, y en caso de construcciones que rebasen lo anterior se paga el doble, no obstante que reciben la misma autorización por servicios de agua potable y drenaje, lo que se traduce en una transgresión del mencionado principio de equidad tributaria.

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

146



estacionamiento para vehículos, que para una casa habitación, o el de
en comercio, u oficina.

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 autorizados del servicio de la obra, lo que fundamentalmente se traduce en que las cuotas o tarifas conforme a las cuales las contribuciones se cobran deben ser iguales para quienes reciban autorizaciones análogas.

A

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



CORTE DE
LA NACION,
AL DE ACUERDOS

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

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

Contrariamente a lo que sostiene la juzgadora, no se respeta el principio de proporcionalidad, toda vez que en la especie,

X

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

Apoya a lo anterior la siguiente tesis del Tribunal Pleno:

"DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos



ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

Precedentes:

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

NOTA:

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

Así pues, no encontrándose en el dispositivo legal reclamado consideración alguna que permita afirmar que todos los contribuyentes que se benefician de la autorización para el uso de las obras de dotación de agua y alcantarillado y que se encuentren en las mismas condiciones, pagan las mismas cuotas, se infringen los principios de proporcionalidad y equidad tributarios consagrados en la fracción IV, del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

ORTE DE
NA CON.
DE ACUERDOS.

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

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

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

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a **BANCOMER, S. A. GRUPO FIDUCIARIO**, en contra de 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, Jefe de la Oficina de Dictamen del Distrito Federal, precisados e resultando primero de esta resolución.

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

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

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



EL PRESIDENTE

MTRO. JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.

LA MINISTRA PONENTE

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ

OFICE DE
A NACIÓN
4 DE ACUERDOS

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

RECIBO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

PARA NOTIFICACION EL 04 AGO. 1997

05 AGO. 1997

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



SUPREMA
JUSTICIA DI
SECRETARIA GEN