



Expediente 21/2015

México, Distrito Federal; diecisiete de marzo de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del juicio de amparo número 21/2015, promovido por *, en su carácter de representante de *****, en contra de actos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de otras autoridades, por considerarlos violatorios de los derechos humanos previstos en los artículos 1º, 14, 16, y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diversos Instrumentos Internacionales; y,

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación de demanda y auto de prevención. Mediante escrito presentado el ocho de junio de dos mil catorce en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, y turnado al siguiente día a este Juzgado Primero en la misma materia y jurisdicción, **, en su carácter de representante de *****, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y actos que a continuación se indican:

Autoridad (es) Responsable (s):

- Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Acto (s) u Omisión (es) Reclamada (s):

- PUNTO SEGUNDO página 7, del Acuerdo perteneciente al Expediente *, emitido por el funcionario Raúl Covarrubias Becerra, en su

carácter de Director General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán...

2. *La aplicación y los artículos 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 74 de la (sic) Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”*

SEGUNDO. Por auto del doce de enero de dos mil quince, este Juzgado Federal, al que por razón de turno, tocó conocer del asunto en comento, lo registró con el número **21/2015**, y requirió al promovente para que aclarara diversas imprecisiones contenidas en su escrito de demanda. Así, por escrito presentado el diecinueve de enero siguiente, el autorizado en términos amplios de la parte quejosa trató de desahogar los requerimientos formulados en autos; sin embargo, en proveído del veinte de enero, este órgano jurisdiccional no tuvo por desahogadas tales prevenciones en razón de que quien trató de hacerlo carecía de la legitimación necesaria para ello.

TERCERO. Por escrito ingresado el veintidós de agosto en la oficialía de partes de este Juzgado de Distrito, el apoderado de la sociedad quejosa dio cumplimiento a las prevenciones señaladas en auto del doce de enero pasado, por lo que, en acuerdo del veintitrés de enero de la misma anualidad, entre otras cuestiones, se **admitió** a trámite la demanda de amparo en comento, solicitó su informe con justificación a las autoridades señaladas como responsables; dio la intervención que legalmente corresponde a la agente del Ministerio Público Federal de la adscripción; así como fijó la fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

Así, una vez integrado el presente asunto, previo diferimiento se celebró la audiencia constitucional



prevista en el artículo 124 de la Ley de Amparo, de conformidad con el acta que antecede; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal es legalmente competente para conocer del presente juicio de amparo, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37 y 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, y 52, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud que los actos reclamados consisten en normas generales expedidas por autoridades legislativas en el Distrito Federal y su acto de aplicación emitido por una autoridad administrativa que tiene su domicilio dentro de la jurisdicción de este Juzgado de Distrito.

SEGUNDO. Precisión de los actos reclamados. De conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, por técnica jurídica se procede a precisar la existencia de los actos reclamados que constituyen la materia del presente juicio de amparo, siendo estos los siguientes:

1. A la Asamblea Legislativa de Distrito Federal, reclamó:

- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en específico, el artículo 64, fracción III*

2. Del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, reclamó:

- El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en específico, el artículo 74.

3. Del Director General de Obras y desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán, reclamó:

- **El acuerdo del catorce de noviembre de dos mil catorce, dictado en el procedimiento administrativo*, como primer acto de aplicación de las normas reclamadas, respecto del inmueble que defiende la quejosa.**

Precisión que se formula con apoyo en la jurisprudencia P./J. 40/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, Abril de 2000, página 32, que textualmente señala:

“DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD. Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo.”

TERCERO. Análisis de la certeza de los actos.

Constituye un hecho notorio la existencia de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento.



Consecuentemente, independientemente del sentido de los informes justificados de las autoridades responsables emisoras de dichas normas, son ciertos los referidos actos reclamados, en su respectiva esfera de competencia en el proceso de creación de las normas reclamadas de las siguientes autoridades: del **Jefe de Gobierno** y de la **Asamblea Legislativa**, ambos del **Distrito Federal**.

Sirve de apoyo, la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.”

Asimismo, es cierto el acto reclamado del **Director General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán**, pues al rendir su informe con justificación aceptó la emisión del oficio ** del catorce de noviembre de dos mil catorce.

CUARTO. Causas de improcedencia.

Previamente al estudio del fondo del asunto, se procede

al análisis de las causas de improcedencia que invoquen las partes o que de oficio advierta este órgano jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Amparo.

El **Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, así como el **Director General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán**, al rendir sus informes con justificación hicieron valer diversas causas de improcedencia las cuales se analizan a continuación.

En principio, de forma coincidente invocaron la causa de improcedencia prevista en el artículo **61**, fracción **XII**, de la Ley de Amparo en vigor, pues manifiestan que la sociedad quejosa no acreditó el interés jurídico o legítimo que pudfese verse afectado con los actos reclamados, para así poder promover la presente instancia constitucional en la defensa de los derechos que argumenta le fueron violados.

Para dar respuesta a la mencionada afirmación, es pertinente destacar que la norma citada prevé la improcedencia de amparo, cuando los actos reclamados no afecten el interés jurídico del promovente y contra normas generales que requieren un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

Conforme a la técnica del juicio de amparo, para analizar el aspecto sustantivo de una norma, con motivo de su primer acto de aplicación, debe existir como presupuesto, que la misma haya irrumpido en la individualidad del gobernado, al grado de ocasionarle un agravio en su esfera jurídica, ya sea que se le aplique formal o materialmente, de manera escrita o de hecho, pues basta que dicho ordenamiento materialice sus efectos en el mundo fáctico y altere el ámbito jurídico de la persona, para que se estime aplicada.

Para acreditar una afectación al interés jurídico del gobernado, que lo legitime para impugnar en el juicio de



amparo una disposición de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación, es necesario que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en su perjuicio, lo que no puede derivar de presunciones o de las afirmaciones contenidas en la demanda de garantías o en los diversos escritos presentados durante la tramitación del juicio sino, en todo caso, del contenido del supuesto acto de aplicación.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1º.A.J/17, publicada en la página 35 de la Gaceta número 60 del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

“INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. El

interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales, especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquél a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés

jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia.

En la especie, la sociedad quejosa reclama los artículos **64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 74 de su Reglamento, con motivo del primer acto de aplicación**, mediante la emisión del oficio ** del catorce de noviembre de dos mil catorce, de cuya lectura se advierte que efectivamente se aplicó en su perjuicio el referido sistema normativo, pues dicho acuerdo en el punto Segundo textualmente dice:

“SEGUNDO. *De conformidad con el artículo 64 fracción III de la Ley de Desarrollo Urbano y artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, deberá transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno. (10% del Terreno para incorporarlo al Patrimonio del Distrito Federa).”*

Consecuentemente, la solicitante del amparo tiene interés jurídico para reclamar los preceptos legales que tilda de inconstitucionales, ya que las hipótesis normativas fueron aplicadas en su perjuicio en su esfera jurídica en virtud de que para la obtención de la manifestación de construcción, conforme a los artículos que califica de inconstitucionales debe de transmitir a



título gratuito al Distrito Federal, el dominio del diez por ciento de la superficie total del terreno a construir; por tanto, la causa de improcedencia analizada no se actualiza.

Tiene aplicación la jurisprudencia 2a./J. 73/2000, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, página 236, Novena Época, de rubro y texto:

“LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGIRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA. Conforme a la

jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “LEYES

AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.”,

visible en la página 5, del Tomo VI, julio de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, son heteroaplicativas las disposiciones

de observancia general que establecen obligaciones de hacer o de no hacer que no surgen en forma automática con su sola entrada

en vigor, sino que requieren para actualizar el perjuicio, de un acto diverso que condiciona su individualización;

al tenor de este criterio jurisprudencial, debe estimarse que son de inividualización condicionada las disposiciones de observancia general que al fijar o modificar el

marco jurídico que regula una actividad cuya realización por parte de los gobernados está sujeta a la obtención de una concesión, permiso

o autorización, establecen nuevos o diversos requisitos que regirán en el futuro el otorgamiento de los respectivos actos

administrativos, pues para que afecten la esfera jurídica de aquéllos se requiere, previamente, que acudan ante la administración a solicitar su emisión; inclusive, tratándose de los sujetos que antes de la entrada en vigor de esas nuevas disposiciones ya se encontraban facultados para realizar la respectiva actividad, la afectación a su esfera jurídica derivada de aquéllas está condicionada a que vuelvan a solicitar la expedición del correspondiente acto administrativo, pues el ejercicio de la actividad relativa constituye un derecho que se incorporó temporalmente en su patrimonio.”

Por otra parte, las responsables manifiestan que en la especie se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo **61, fracción XX**, de la Ley de Amparo, en virtud de que la quejosa no agotó el principio de definitividad que rige el juicio de amparo previamente a la acción constitucional.

La causa de improcedencia propuesta no se actualiza, porque la quejosa controvierte la regularidad constitucional de los artículos 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 74 de su Reglamento, circunstancia que la releva de la obligación de agotar los medios ordinarios de defensa previstos en las leyes que puedan modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, en términos de la tesis LVI/2000, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

“DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de



amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.

En otro aspecto, el **Director General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán** señala que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo **61, fracción XXIII**, en relación con el numeral **108, fracción VIII**, ambos de la Ley de Amparo, toda vez que la quejosa en su demanda de amparo no formula conceptos de violación en contra del acto que se le reclama.

Al respecto, se tiene que ha sido criterio reiterado del Alto Tribunal que por conceptos de violación deben

tenerse todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no se encuentren en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que la quejosa estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.

Tal razonamiento se encuentra en la jurisprudencia P./J. 68/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, página 38, Novena Época, de rubro y texto:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.”, en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como



conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.”

Ahora bien, en el presente asunto, del análisis realizado al escrito inicial de demanda de amparo, se aprecia que la peticionaria de amparo aduce medularmente que el oficio * del catorce de noviembre de dos mil catorce, es ilegal en la medida que se encuentra indebidamente fundado y motivado, toda vez que aplica ordenamientos legales incorrectos.

Por lo tanto, dichos argumentos son suficientes para determinar la causa de pedir a efecto que este órgano jurisdiccional proceda a su estudio.

En consecuencia, la causa de improcedencia propuesta resulta **infundada**.

QUINTO. Estudio de fondo. Al no existir diversa causa de improcedencia propuestas por las partes y no advertirse alguna otra que deba estudiarse de oficio, enseguida se procede al análisis de los conceptos de violación que formula la quejosa en contra de los actos reclamados, mismos que se encuentran dentro de su demanda de amparo, los que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertaran, siendo aplicable al respecto la jurisprudencia 2ª./J 58/2010, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, cuya literalidad es:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X “De las sentencias”, del título primero “Reglas generales”, del libro primero “Del amparo en general”, de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.”

Ahora bien, es de precisarse que la sociedad quejosa en su escrito de demanda, hace valer esencialmente los siguientes argumentos de disenso.

En los conceptos de violación **primero, tercero y cuarto** manifiesta en esencia lo siguiente:

Que el artículo 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el 74 de su Reglamento, al obligar la transmisión coactiva a título gratuito el dominio del diez por ciento de un bien de su propiedad al patrimonio del Gobierno del Distrito



Federal, impiden el ejercicio pleno y libre de su propiedad, lo que se traduce que dicho derecho, así como la titularidad del bien se vean limitados.

Por ello, sostiene que las normas reclamadas contienen fines confiscatorios, en la medida que la transmisión que establecen no cumple con los requisitos de la expropiación, siendo éste el único medio por el cual el Estado puede apropiarse de manera legal del patrimonio de los gobernados, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de 1. La causa de utilidad pública; y 2. El pago de una indemnización, lo que en la especie no acontece.

Que las normas reclamadas violan en su perjuicio el principio de libertad personal, en la medida que no solicitan ni requieren de la voluntad del gobernado para efectuar la donación del diez por ciento de la superficie total de terreno al patrimonio del Distrito Federal.

En el **segundo concepto de violación**, aduce:

El artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al imponer que los sujetos que construyan un conjunto habitacional, de oficinas y comercio o cualquier otro uso, deben de transmitir de manera gratuita el dominio del diez por ciento del área total del predio al Patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, y que tratándose de vivienda de interés social y popular están exentos de tal transmisión, viola en su perjuicio el derecho de igualdad.

Señala lo anterior, ya que no obstante que todas las construcciones a las que refiere el precepto reclamado, tendrán el mismo impacto urbano-ambiental no se encuentra justificado el trato diferente a las construcciones de interés social o populares, lo que se traduce en una medida desproporcional, pues invariablemente todas las construcciones requerirán de

☐☐☐☐☐

un estudio de impacto urbano, a la que se les solicita realizar medidas de integración o compensación urbana.

Por su parte, en el **quinto concepto de violación**, sostiene:

El artículo 74 reclamado, transgrede el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque no cumple con los principios de proporcionalidad y equidad en el pago de los impuestos, porque se impone una doble tributación por el mismo trámite, puesto que por la expedición del certificado previsto en el artículo 235 del Código Fiscal del Distrito Federal, tendrá que pagar la cantidad de \$4,686.50 y por otra parte, se le impone una donación gratuita. Es decir pagar un 10% del valor del inmueble de su propiedad lo que es ilegal y violatorio de los Derechos Humanos que establece la Convención Americana sobre los Derechos Humanos por lo que las cargas impositivas son desproporcionadas al servicio prestado.

Por tanto al tratarse de una contraprestación con naturaleza de derecho, la disposición que se tilda de inconstitucional, se encuentra sujeta a los principios de proporcionalidad y equidad previstas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, lo que significa que las cuotas por concepto de derechos deben determinarse atendiendo al costo aproximado que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

En los conceptos de violación **sexto y séptimo**, la sociedad quejosa de manera específica señala:

Que los artículos 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el 74 de su Reglamento, violan en su perjuicio los diversos artículos 49, 89, fracción I, 122, A, fracción I, C, base primera fracción V, inciso j), base segunda, fracción II, de la Constitución Federal, ya que del contenido de dichos



preceptos, se advierte que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es la única facultada para regular la materia de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal.

En consecuencia, sostiene que los artículos reclamados, por una parte al delegar tales facultades al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y éste al emitir su reglamentación, violan el **principio de división de poderes**, previsto en el citado artículo 49 constitucional.

Asimismo, señala que las normas reclamadas vulneran el **principio de reserva de ley** toda vez que, atendiendo a la importancia y trascendencia de la afectación que prevén en contra de los gobernados, es decir, la trasferencia coactiva del diez por ciento de la propiedad del particular al patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, tal disposición debe de estar regulada por una norma material y formalmente de carácter legislativo y no así en una norma de carácter reglamentario.

Finalmente, en el **concepto de violación octavo**, manifiesta lo siguiente:

Señala que el oficio * del **catorce de noviembre de dos mil catorce**, al establecer que con fundamento en los artículos 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el 74 de su Reglamento, deberá de transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del diez por ciento de la superficie total del terreno, quienes construyan un conjunto habitacional, de oficinas y comercio, o de cualquier otro uso en una superficie mayor a cinco mil metro cuadrados, se encuentra indebidamente fundado y motivado.

Que lo anterior es así, toda vez que no señala qué se debe de entender por conjunto habitacional, de oficinas y comercio, o de cualquier otro uso, así como las razones por las cuales se considera en el caso concreto se actualiza la hipótesis normativa.

Continúa manifestando, que el oficio reclamado carece de legalidad pues el artículo 74 del Reglamento reclamada es inaplicable al caso concreto, ya que no tiene la finalidad de construir un conjunto habitacional, ni de oficinas o de comercio, ni de un conjunto de cualquier otro tipo, por lo que no se encuentra obligado a donar la superficie que se señala.

En otro aspecto, alega que el oficio reclamado al estar fundado en el artículo 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es insuficiente para considerarlo legal, pues dicho precepto no establece de manera expresa un porcentaje que se deba de transmitir a título gratuito al Distrito Federal, con motivo de las construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano, sino que remite al reglamento.

Previamente al estudio de los conceptos de violación, es necesario mencionar que el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea

¹ **“Artículo 1º.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.



parte, precisando que el ejercicio de esos derechos humanos y de las garantías establecidas para su protección, no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que establece la propia Constitución Mexicana, pero considerando que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo el tiempo a las personas la protección más amplia.

Así por mandato constitucional, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, respecto de lo cual debe precisarse que en el sistema jurídico mexicano sigue conservándose el control constitucional por parte de los órganos especialmente facultados para ejercer el examen respectivo de las leyes y actos de autoridades, pero que también procede el control difuso de los actos por parte de otras autoridades, frente al orden constitucional, pero con características diferentes.

Por lo que, aún con el nuevo panorama derivado de las reformas llevadas a cabo en el año de dos mil once, en materia de derechos humanos y en materia de amparo, la instancia en que se actúa constituye el medio de defensa nacional para revisar los actos de autoridad a la luz del texto constitucional.

Razón por la que este órgano de control constitucional analizará los actos reclamados, tomando como parámetro de estudio los derechos incorporados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, imperando la interpretación más amplia de los derechos del gobernado a la luz de las

circunstancias fácticas en que se desarrolló el procedimiento administrativo natural.

En ese sentido es aplicable al caso, la jurisprudencia 2a./J. 172/2012 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1049, del Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“DERECHOS HUMANOS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SE ACUDA A LOS PREVISTOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, SI RESULTA SUFICIENTE LA PREVISIÓN QUE CONTENGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y atento al principio pro persona, no resulta necesario considerar el contenido de tratados o instrumentos internacionales que formen parte de nuestro orden jurídico, si al analizar los derechos humanos que se estiman vulnerados es suficiente la previsión que contiene la Constitución General de la República y, por tanto, basta el estudio que se realice del precepto constitucional que los prevea, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.”*

SEXTO. Sistema normativo. Es de precisarse que en este apartado, únicamente será materia de pronunciamiento por este juzgador, los conceptos de violación **primero, tercero, cuarto, sexto y séptimo**, en los cuales la sociedad quejosa reclama la constitucionalidad de los artículos 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 74 de su



Reglamento, como sistema normativo respecto a los temas de **Propiedad Privada, Libertad Personal, División de Poderes y Reserva de Ley.**

PROPIEDAD PRIVADA Y LIBERTAD PERSONAL

Señalado lo anterior, se procede al análisis de los conceptos de violación **primero, tercero y cuarto**, cuyo estudio por razón de método se analizará al tenor de lo establecido en el artículo 76 de la Ley de Amparo, empleando la técnica de examen conjunto que autoriza dicho precepto, en los cuales la solicitante de amparo, reclama vulnerados sus de derechos fundamentales previstos en los artículos 22 y 27 de la Constitución Federal, pues alega que los artículos aplicados, atentan contra el derecho de propiedad privada y las modalidades impuestas a está, refiriendo que la donación que se exigen se equipara a una confiscación o expropiación sin que se cumpla con los requisitos que para tal acto prevé el artículo 27 Constitucional, lo que atenta en contra la propiedad que el estado le derivó como particular; con base en lo anterior y, de conformidad con el artículo 79 de la ley de la materia, el suscrito corrige el error en el que incurre la solicitante de amparo al citar los artículos constitucionales que considera vulnerados; y, por ende, procede al análisis de los motivos de inconstitucionalidad respecto de la contravención al precepto constitucional señalado en líneas precedentes.

Sirve de apoyo, la tesis I.4o.A.45 K, publicada en la página 1031, IX, Mayo de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que establece lo siguiente:

"JUECES DE DISTRITO. FACULTAD DE CORREGIR ERRORES DE LAS PARTES AL CITAR PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

Con la reforma que sufrió el artículo 79 de la Ley de Amparo, en el año de mil novecientos ochenta y cinco, prácticamente se trató de acabar con el amparo de estricto derecho, ya que éste se consideró anacrónico para los tiempos que se vivían; a partir de entonces se da más participación al Juez de Distrito otorgándole la facultad de corregir errores 'de las partes' en la cita de los preceptos que se consideren violados y para apreciar en su conjunto los razonamientos de las partes con el propósito de resolver la cuestión planteada. La facultad concedida no es exclusiva a favor de la parte quejosa, sino que se le entregó al Juez para que decida lo que efectivamente se somete a su consideración".

En ese orden, para pronunciarse sobre la eficacia de los argumentos sintetizados, relacionados con la transgresión al artículo 27 Constitucional, es necesario traer a cuenta la ejecutoria emitida por Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la Contradicción de tesis **12/2014**, que en la parte que interesa es del tenor literal siguiente:

"...De lo expuesto anteriormente, este Pleno de Circuito arriba a la conclusión de que las llamadas donaciones previstas en los preceptos impugnados, **no tienen la naturaleza jurídica de una expropiación**, pues como ha sido expuesto precedentemente, esta última tiene como característica fundamental la **extinción total de la privación de la propiedad**, la cual surge como un acto administrativo, de imposición estatal, dirigido sobre un bien determinado y respecto de un particular en específico, afectado en contra de su voluntad, pero atendiendo siempre a una causa de utilidad pública y mediante el pago de la indemnización correspondiente.



Mientras que en el caso concreto, media la voluntad de aquellos particulares que desean llevar a cabo fusiones, relotificaciones, subdivisiones o conjuntos, o quieren realizar construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, toda vez que la llamada donación, surge como un requisito para obtener la autorización relativa, sin que ello implique que la transmisión se produzca con motivo de una imposición del Estado, puesto que el elemento volitivo del particular afectado, existe en la medida en que, de no tener la intención de constituir un fraccionamiento o fusionar, relotificar o subdividir un predio, no surgiría la obligación de entregar una superficie en favor del Distrito Federal.

Por otro lado, se estima que no se está en presencia de una expropiación, en virtud de que las llamadas donaciones no se producen en virtud de un acto concreto dirigido a una persona específica sobre un bien determinado, sino que, por el contrario, se establecen a través de una norma general aplicable a todos los sujetos que se ubiquen en el supuesto específico que regulan los artículos impugnados, esto es, a aquellos que pretendan obtener el dictamen de impacto urbano para construir o la licencia para fusionar, relotificar o subdividir una superficie determinada.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de la Séptima Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volúmenes 157-162, enero a junio de 1982, Primera Parte, consultable en la página trescientos quince, cuyos rubro y texto son los siguientes:

‘PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE. (se transcribe)’

De este modo, resulta inconcuso, para este Pleno de Circuito, que las llamadas donaciones

previstas en los preceptos impugnados, **no contravienen el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, al no tratarse de una expropiación realizada sin justificación alguna.**

...

En este sentido, tomando en consideración que las llamadas donaciones previstas en los preceptos impugnados tienen por objeto la transmisión a título gratuito, a favor del Distrito Federal, del diez por ciento de la superficie total del predio de que se trata, **debe considerarse que se constituyen como una modalidad de la propiedad**, al ser una privación parcial de los atributos del derecho real en comento (uso, disfrute y disposición, únicamente respecto del diez por ciento de la superficie total sobre la que se constituye el derecho a la propiedad privada ejercido por el particular), destinada a la constitución de una reserva territorial, acorde con los objetivos dispuestos por el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, consistentes en la regulación, en beneficio social, del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, en el caso, del Distrito Federal.

En tal virtud, este Pleno de Circuito estima que los artículos 64, **fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 74 de su reglamento**, así como 49, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 75 de su reglamento, **no son inconstitucionales, en la medida que la donación en ellos regulada, no representa una expropiación sin justificación y, por el contrario, se constituye como una modalidad a la propiedad privada, en términos del párrafo tercero del artículo 27 constitucional.**



Similares consideraciones a las anteriores fueron sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2006, promovida por el procurador general de la República, contra actos del Congreso y del gobernador del Estado de Aguascalientes, se solicitó la invalidez de los artículos 292, 293, 294, 311, fracción III, 312, fracción III, 327 Bis, fracción III, 350, segundo párrafo, inciso f), 356 Bis, segundo párrafo y fracción I, 416, fracción XIII, 430, 479, fracción V, y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, modificados mediante Decreto Ciento Noventa y Tres, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de agosto de dos mil seis, esencialmente, porque los preceptos impugnados contrariaban el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, pues: (se transcribe)”

De la ejecutoria parcialmente trascrita, derivó la jurisprudencia PC.I.A. J/32 A (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, página 529, Décima Época, de rubro y texto:

“DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 49, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA ABROGADA, 64, FRACCIÓN III, DE LA VIGENTE, ASÍ COMO 74 Y 75 DE SU REGLAMENTO, NO VIOLAN EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA. La obligación impuesta por los artículos mencionados, de transmitir a título gratuito, en favor del Distrito Federal, el 10% del área total del predio en el que se pretenda construir, en una superficie de más de 5000 metros cuadrados, un conjunto habitacional, de oficinas, comercio o de cualquier otro uso, para el que se requiera dictamen de impacto urbano o realizar una fusión, subdivisión o relotificación que implique la obtención de una licencia, no violan el derecho a la propiedad privada previsto por el artículo 27 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, al no tratarse de una extinción total de la propiedad privada, emitida en un acto administrativo de imposición estatal, dirigido sobre un bien determinado y respecto de un particular, específico, afectado en contra de su voluntad, que actualice la obligación de cumplir con los requisitos previstos para la configuración de una expropiación, consistentes en la existencia de una causa de utilidad pública y el pago de la indemnización correspondiente ya que, por el contrario, se trata de una modalidad a la propiedad privada, prevista por el tercer párrafo del numeral constitucional de referencia, por cuanto a que se funda en una norma general, limitando parcialmente los atributos del derecho real a la propiedad privada, únicamente respecto del porcentaje referido de la superficie sujeta a donación, derivado de la voluntad de aquellos particulares que desean llevar a cabo fusiones, relotificaciones, subdivisiones o construcciones de conjuntos habitacionales, de oficinas, comerciales o de cualquier otro uso, que requieran licencia o un dictamen de impacto urbano.

De la ejecutoria, como de la jurisprudencia que derivó, se advierte que el Pleno de Circuito, precisó que los preceptos impugnados prevén la obligación de realizar las llamadas donaciones a favor del Gobierno del Distrito Federal, cuando los gobernados pretendan llevar a cabo fusiones, relotificaciones, subdivisiones o conjuntos, o **realicen construcciones que requieran dictamen de impacto urbano**, no tienen la naturaleza jurídica de una expropiación, pues dicha figura, tiene como característica fundamental que la privación de la propiedad surge como una consecuencia de una imposición estatal, sin que medie la voluntad del particular afectado.

El Pleno de Circuito, precisó, que las llamadas donaciones surgen de la consecuencia del particular de llevar a cabo fusiones, relotificaciones, subdivisiones o



conjuntos, o quieren realizar construcciones que requieran dictamen de impacto urbano; esto es, se traducen en un requisito para obtener la autorización relativa; sin embargo, ello no implica que la transmisión se produzca con motivo de una imposición del Estado, sino que participa un elemento volitivo del particular afectado, en la medida en que, de no tener la intención de llevar a cabo tales actuaciones, no surgiría la obligación de entregar una superficie en favor del Distrito Federal.

Así, estimó que no se está en presencia de una expropiación, en virtud de que las llamadas donaciones no se producen en virtud de un acto concreto dirigido a una persona específica sobre un bien determinado, sino por el contrario, se establecen a través de una norma general aplicable a todos los sujetos que se ubiquen en el supuesto específico que regula, esto es, a aquéllos que pretenden obtener la autorización para construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, como es en el caso concreto.

Señaló, que las llamadas donaciones previstas en los artículos impugnados, no contrarían el artículo 27 de la Constitución Federal, pues no se está en presencia de una expropiación, ya que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, en el caso, del Distrito Federal.

El Pleno de Circuito, indicó que la imposición de modalidades a la propiedad privada en términos del

artículo 27 constitucional, implica por un lado, el establecimiento de la norma general que la prevea, y por otra parte, una modificación sustancial al derecho de propiedad, en consecuencia, podían dictarse las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

De ahí que, tomando en consideración que las llamadas donaciones previstas en los preceptos impugnados tienen por objeto, entre otros, satisfacer las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la construcción que se pretenda llevar a cabo, resultaba claro que, desde el punto de vista del particular afectado, se está ante la presencia de una modalidad a la propiedad tendente a regular la adecuada fundación de los centros de población así como el desarrollo urbano, lo que encontraba justificación en términos del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, pues la limitación en comento se establece a través de una norma de carácter general, dirigida a todos aquéllos que se ubiquen en el supuesto de solicitar una autorización para constituir.

De lo expuesto, se tiene que los argumentos de disenso formulados la sociedad quejosa en el sentido que los preceptos reclamados vulneran en su perjuicio su propiedad privada porque limitan su titularidad, son inoperantes pues la jurisprudencia citada es aplicable exactamente al caso concreto, quedando el suscrito obligado a atenderla, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, por lo que resulta innecesario que este Juzgador emita mayor pronunciamiento en relación a la cuestión planteada.



Apoya lo anterior, el criterio jurisprudencial emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Abril de 1997, página 21, de rubro y texto:

"AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA. Resulta innecesario realizar las consideraciones que sustenten la inoperancia de los agravios hechos valer, si existe jurisprudencia aplicable, ya que, en todo caso, con la aplicación de dicha tesis se da respuesta en forma integral al tema de fondo planteado."

Ahora, se procede a dar respuesta a los argumentos de disenso en los cuales la sociedad quejosa manifiesta que las normas reclamadas son de **carácter confiscatorio** y que violan el **principio de libertad personal**.

Los preceptos reclamados establecen:

"Artículo 64. Quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deberán considerar acciones para la captación de agua de lluvia y se sujetarán a las siguientes disposiciones, así como a las que establezca el Reglamento de esta Ley:

- I. Destinar la superficie de terreno para el equipamiento urbano y de servicios;
- II. Sujetarse a las normas de ordenación emitidas por la Secretaría y/o contenidas en los programas; y
- III. Transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley.

Cuando el terreno que deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las

siguientes obligaciones, atendiendo a lo que disponga la Secretaría:

a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique;

b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique; y

c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales.

La autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal.

Los avalúos se solicitarán al área competente.

Cuando se trate de licencia de subdivisión, previamente a su expedición, el interesado deberá cumplir con lo señalado en este artículo; si se trata de construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano, previamente a la autorización de uso y ocupación, el interesado deberá cumplir con lo señalado en este artículo.”

“Artículo 74. El que construya un conjunto habitacional, de oficinas y comercio, o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a 5,000 m² en suelo urbano, debe transmitir a título gratuito el dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, conforme a la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público, y se destinará para reserva territorial.

Las áreas de donación deben comprender una superficie no menor a lo establecido por el lote tipo de la zona, así como tener frente a vía pública con reconocimiento oficial y aprovechable en materia urbano y/o ambiental.

A fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación, al presentar la manifestación de



construcción o emitir el dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental, según se requiera, se debe señalar el porcentaje correspondiente a la superficie a donar, equivalente al diez por ciento de la superficie total del terreno. Queda condicionado el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, a la formalización ante la Secretaría de la transmisión del área donada.

Tratándose de vivienda de interés social y popular no aplican las disposiciones antes referidas.”

Sentado lo anterior, es pertinente destacar el contenido del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte que interesa establece textualmente:

“**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:...”

Ahora bien, el precepto Constitucional en cita prohíbe la confiscación y determina que no se considera como tal cuando: **a)** Sea para la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por autoridad judicial para el pago de una responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito; **b)** Para el pago de impuestos y multas, y **c)** Si el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en términos del artículo 109 constitucional.

Es de señalarse, que la confiscación debe entenderse como la apropiación violenta por parte de la autoridad de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos sin título legítimo y sin contraprestación, cabe señalar que históricamente la confiscación antes de ser prohibida por nuestra constitución era ampliamente utilizada como represalia en contra de adversarios, enemigos políticos y expatriados, de allí que parezca comprensible su inclusión dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo constitucional mencionado.

Es aplicable a lo anterior, la tesis P. LXXIV/96, emitida por el Pleno del Máximo Tribunal, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Mayo de 1996, página 55, Novena Época, de rubro y texto:

“CONFISCACION Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BASICAS. Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, **debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional;** en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes



prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.

Ahora bien, en este punto es de recordar que en líneas precedentes se transcribió el contenido de los artículos aquí reclamados, los cuales prevén la obligación de realizar las llamadas donaciones a favor del Gobierno del Distrito Federal, cuando los gobernados pretendan llevar a cabo -entre otras- **construcciones que requieran dictamen de impacto urbano**, por lo que no tienen la naturaleza jurídica de una expropiación, pues dicha figura, tiene como característica fundamental que la privación de la propiedad surge como una consecuencia de una imposición estatal, **sin que medie la voluntad del particular afectado**.

Se dijo, que la citada transmisión de la propiedad no se produce con motivo de una imposición del Estado, **sino que participa un elemento volitivo del particular afectado**, en la medida en que, de no tener la intención de llevar a cabo la construcción solicitada, no surgiría la obligación de entregar una superficie en favor del Distrito Federal.

Asimismo, las normas reclamadas únicamente establecían una modalidad a la propiedad privada, prevista por el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, por cuanto a que se funda en una norma general, limitando parcialmente los atributos del derecho real a la propiedad privada, únicamente respecto del

porcentaje referido de la superficie sujeta a donación, derivado de la voluntad de aquellos particulares que desean llevar a cabo construcciones de conjuntos habitacionales, de oficinas, comerciales o de cualquier otro uso, que requieran licencia o un dictamen de impacto urbano.

Bajo esa línea argumentativa, es factible concluir que modalidad a la propiedad privada a que se refieren los artículos 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 74 de su reglamento, no es violatoria del numeral 22 de la Constitución Federal, en la medida que éste último prohíbe la pena de confiscación de bienes (acto privativo), y la donación prevista en los artículos reclamados es una medida que no participa de esa naturaleza jurídica, pues no existe la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pues los preceptos reclamados establecen únicamente una modalidad a la propiedad privada.

De igual forma, contrario a lo manifestado por la sociedad quejosa los preceptos reclamados no violan en su perjuicio el principio de libertad personal, toda vez que las llamadas donaciones que prevén, surgen de la consecuencia del particular para llevar a cabo construcciones de conjuntos habitacionales, de oficinas, comerciales o de cualquier otro uso, que requieran licencia o un dictamen de impacto urbano; esto es, se traducen en un requisito para obtener la autorización relativa; sin embargo, ello no implica que la transmisión se produzca con motivo de una imposición del Estado, sino que participa un elemento volitivo del particular afectado, en la medida en que, de no tener la intención de constituir un fraccionamiento, no surgiría la obligación de entregar una superficie en favor del Distrito Federal.



Por lo tanto, los argumentos en análisis son **infundados**.

DIVISION DE PODERES Y RESERVA DE LEY

En otro orden de ideas, por cuestión de método se analizará de manera sintetizada los argumentos contenidos en los conceptos de violación **sexto** y **séptimo**, en los que la sociedad quejosa sostiene que los artículos 64 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 74 de su Reglamento, violan en su perjuicio los principios de división de poderes y de reserva de ley.

Al respecto, señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es la única facultada para regular la materia de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal, por lo que al delegar tales facultades al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y éste al reglamentar dicha materia, violan el **principio de división de poderes**, previsto en el artículo 49 constitucional.

Asimismo, alega que las normas reclamadas vulneran el **principio de reserva de ley** toda vez que, atendiendo a la importancia y trascendencia de la afectación que prevén en contra de los gobernados, es decir, la trasfencia coactiva del diez por ciento de la propiedad del particular al patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, tal disposición debe de estar regulado por una norma material y formalmente de carácter legislativo y no así en una norma de carácter reglamentario.

Estos argumentos, por la identidad que guardan, serán examinados en forma conjunta, para lo cual, es preciso acudir a lo dispuesto en los artículos 64 de la Ley de Desarrollo Urbano y 74 de su Reglamento.

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

“Artículo 64. Quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deberán considerar acciones para la captación de agua de lluvia y se sujetarán a las siguientes disposiciones, así como a las que establezca el Reglamento de esta Ley:

I. Destinar la superficie de terreno para el equipamiento urbano y de servicios;

II. Sujetarse a las normas de ordenación emitidas por la Secretaría y/o contenidas en los programas; y

III. Transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley.

Cuando el terreno que deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las siguientes obligaciones, atendiendo a lo que disponga la Secretaría:

a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique;

b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique; y

c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales.

La autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal.

Los avalúos se solicitarán al área competente.



Cuando se trate de licencia de subdivisión, previamente a su expedición, el interesado deberá cumplir con lo señalado en este artículo; si se trata de construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano, previamente a la autorización de uso y ocupación, el interesado deberá cumplir con lo señalado en este artículo.”

REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

“**Artículo 74.** El que construya un conjunto habitacional, de oficinas y comercio, o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a 5,000 m2 en suelo urbano, debe transmitir a título gratuito el dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, conforme a la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público, y se destinará para reserva territorial.

Las áreas de donación deben comprender una superficie no menor a lo establecido por el lote tipo de la zona, así como tener frente a vía pública con reconocimiento oficial y aprovechable en materia urbano y/o ambiental.

A fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación, al presentar la manifestación de construcción o emitir el dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental, según se requiera, se debe señalar el porcentaje correspondiente a la superficie a donar, equivalente al diez por ciento de la superficie total del terreno. Queda condicionado el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, a la formalización ante la Secretaría de la transmisión del área donada.

Tratándose de vivienda de interés social y popular no aplican las disposiciones antes referidas.”

De los preceptos transcritos puede apreciarse, en la parte que interesa, que quienes lleven a cabo

construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deben considerar acciones para la captación de agua de lluvia y se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y a su Reglamento; entre las que se encuentran, destinar la superficie de terreno para el equipamiento urbano y de servicios; y transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del diez por ciento de la superficie total del terreno, la cual será destinada a aprovechamiento urbano, pues constituirá la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal.

Asimismo, se tiene presente que el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso j) y Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. *Respecto a la Asamblea Legislativa:*

...

V. *La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:*

...



j). Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

...
BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

...
II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

...
b). Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;”

Del precepto constitucional transcrito puede apreciarse que entre las facultades de la Asamblea Legislativa, está la de legislar en materia de planeación de desarrollo, desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obra pública; así como sobre explotación uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

Por su parte, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de expedir los ordenamientos de observancia general, que provean en la esfera administrativa la exacta aplicación de la Ley.

Por ello, es válido concluir que contrario a lo manifestado por la sociedad quejosa la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sí se encuentra facultada para emitir el precepto legal reclamado pues al hacerlo legisla en materia de desarrollo urbano, ya que determina que quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deben considerar acciones para la captación de agua de lluvia y se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y a su Reglamento; entre las que se encuentran, **la transmisión a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno**, habida cuenta que dicha competencia no se encuentra conferida al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pues éste, en uso de su facultad reglamentaria únicamente detalla **el porcentaje de la superficie total del terreno, cuyo dominio será transmitido**, ello en cumplimiento a la obligación prevista en la Ley, por lo que no existe la invasión de competencias que aduce la quejosa.

Asimismo, no se transgrede el **principio de reserva de ley**, como afirma la parte quejosa, en razón de lo siguiente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al concepto de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél.

Así, ha hecho hincapié en lo que la doctrina clasifica como la reserva de ley absoluta y la relativa,



señalando que la primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal (emitida por el Congreso, ya sea federal o, local); en dicho supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes.

En tanto que la reserva relativa, permite que otras fuentes de la ley regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.

En este último supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales concreta la disciplina de la materia reservada, posteriormente, podrá ser establecida por una fuente secundaria; es decir, basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva.

Ahora bien, en el caso concreto es pertinente tener presente que el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece que quien construya un conjunto habitacional, de oficinas y comercio o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, debe transmitir, a título gratuito el dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, quedando condicionado el otorgamiento de la manifestación de terminación de la obra y autorización de ocupación de uso a la formalización de la transmisión del área donada.

De esta forma, la contraprestación prevista en el precepto citado, se configura para el particular como una modalidad a la propiedad, en relación con la superficie total del terreno en que pretende construir; sin embargo, se constituye como un **ingreso fiscal** para el Distrito Federal, pues tiene la naturaleza de un derecho, al derivar su origen en la recepción de un servicio público prestado en forma individualizada, concreta y determinada a favor de una persona, imponiéndole la carga de donar una parte del total del terreno en el que pretende construir, como contraprestación para obtener la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso.

Al respecto, tiene aplicación la jurisprudencia PC.I.A. J/37 A (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1829, Décima Época, de rubro y texto:

“DERECHO. TIENE ESE CARÁCTER LA CONTRAPRESTACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO 74 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, PARA EL OTORGAMIENTO DE LA MANIFESTACIÓN DE TERMINACIÓN DE OBRA Y AUTORIZACIÓN DE OCUPACIÓN DE USO. En el artículo 9o. del Código Fiscal del Distrito Federal, se define a los derechos como las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en dicho ordenamiento; por su parte, el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece que quien construya un conjunto habitacional, de oficinas y comercio



o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, debe transmitir, a título gratuito el dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, quedando condicionado el otorgamiento de la manifestación de terminación de la obra y autorización de ocupación de uso a la formalización de la transmisión del área donada. Así, la contraprestación prevista en el referido artículo 74, se configura para el particular como una modalidad a la propiedad, en relación con la superficie total del terreno en que pretende construir, pero también como un ingreso fiscal para el Distrito Federal, que tiene la naturaleza de un derecho, al tener su origen en la recepción de un servicio público prestado en forma individualizada, concreta y determinada a favor de una persona, imponiéndole la carga de donar una parte del total del terreno en el que pretende construir, como contraprestación para obtener la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso.”

Por lo tanto, la naturaleza del ingreso derivado del precepto en cita, es la de un derecho y se constituye en una contribución fiscal.

Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que en materia tributaria la reserva de ley es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la regla esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria y que, por otro lado, en casos excepcionales, que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias,

siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley y que, además, constituyan un complemento de la regulación legal indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Resulta aplicable al caso, la tesis P. CXLVIII/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, página 78, noviembre de 1997, de la Novena Época, de rubro y texto:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a



condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Preciso lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente

de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.”

De igual forma, el Pleno del Máximo Tribunal del País, también ha emitido criterio en el sentido de que en materia de legalidad tributaria, la reserva de ley es de carácter relativo, por lo que no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, pues los elementos esenciales de la contribución pueden describirse en ésta y **desarrollados en otros ordenamientos.**

Por ello, el principio tributario de reserva de ley es de carácter relativo y aplica tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como son la tasa o base. Y no así con los cualitativos, como son los sujetos y el objeto, que deben precisarse en la ley.

Tal criterio está contenido en la tesis P.XLII/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 15 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, mayo de 2006, Materia Constitucional y Administrativa, de rubro y texto:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia de legalidad tributaria la reserva de ley es de carácter relativo, toda vez que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, ya que la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las



normas secundarias posteriores, las cuales nunca podrán contravenir la norma primaria, además de que tal remisión debe constituir un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria. En congruencia con tal criterio, se concluye que el principio tributario de reserva de ley es de carácter relativo y aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como son la tasa o la base, porque en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, lo que no sucede en relación con los elementos cualitativos de las contribuciones, como son los sujetos y el objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley.”

En esa línea de pensamiento, a efecto de determinar que las normas reclamadas respetan el principio de reserva de ley, se tiene presente lo que establecen los preceptos legales, que han sido transcritos con antelación, de los que se puede determinar que los argumentos propuestos por la quejosa, **son infundados.**

En ese sentido, se considera que en la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se establecen los elementos: sujeto (quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, y los promotores de desarrollo urbano); objeto (La prestación de servicio de autorización de uso y ocupación) y el hecho imponible (la donación o la entrega de numerario); sin embargo, no se señala en la ley, la tasa, pero no es apto para determinar que la ley reclamada viola el principio de legalidad tributaria y el correlativo de reserva de ley.

En efecto, como puede advertirse que si bien en el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es donde se establece la base, superficie de terreno de más de cinco mil metros; así como la tasa, un porcentaje del diez por ciento de la superficie total, lo cierto es, que al tratarse de elementos cuantitativos, pueden ser desarrollados en el Reglamento; y por ello, es suficiente que en el artículo 64 de la Ley de Desarrollo Urbano, se establezca que en el Reglamento de esa ley se señalará el porcentaje de la superficie total del terreno, cuyo dominio se transmitirá, con lo que se cumple con la descripción en la ley, de los elementos esenciales del tributo, y con ello el principio de reserva de ley.

Por lo que los argumentos de disenso formulados por la sociedad quejosa resultan **infundados**.

En consecuencia al resultar infundados e inoperantes los argumentos en análisis lo procedente es **negar el amparo** y protección de la Justicia solicitados por lo que respecta al artículo **64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**.

SÉPTIMO. Suplencia de queja. En este apartado se procede a analizar el **segundo concepto de violación**, en el cual la sociedad quejosa de manera específica, aduce que el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, al imponer que los sujetos que construyan un conjunto habitacional, de oficinas y comercio o cualquier otro uso, deben de transmitir de manera gratuita el dominio del diez por ciento del área total del predio al Patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, y que tratándose de vivienda de interés social y popular están exentos de tal transmisión, viola en su perjuicio el derecho de igualdad.



Señala lo anterior, ya que no obstante que todas las construcciones a las que refiere el precepto reclamado, tendrán el mismo impacto urbano-ambiental por lo que no se encuentra justificado el trato diferente a las construcciones de interés social o populares, lo que se traduce en una medida desproporcional pues invariablemente todas las construcciones requerirán de un estudio de impacto urbano, a la que se les solicita realizar medidas de integración o compensación urbana.

Dicho argumento, es **fundado suplido en su deficiencia** en términos del artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo.

Al respecto, por lo que hace a la constitucionalidad del artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, relativo a los **principios tributarios de equidad y proporcionalidad**, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis **11/2014**, emitió la jurisprudencia PC.I.A. J/36 A (10a.), visible en el Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1830, Décima Época, de rubro y texto:

“DERECHOS. EL ARTÍCULO 74 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL QUE PREVÉ UNA CONTRAPRESTACIÓN DE ESA NATURALEZA, PARA EL OTORGAMIENTO DE LA MANIFESTACIÓN DE TERMINACIÓN DE OBRA Y AUTORIZACIÓN DE OCUPACIÓN DE USO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD. El precepto citado, al establecer como contraprestación para el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso para la construcción de un conjunto habitacional, de

oficinas y comercio o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, la transmisión, a título gratuito, del dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, transgrede los principios tributarios de equidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al variar injustificadamente su determinación en función de un elemento ajeno a la actividad técnica realizada por la autoridad para la expedición de otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, como lo es el número de metros del terreno, lo que, además, incide en un tratamiento desigual a quienes reciben un servicio igual.”

De la ejecutoria de la que derivó la tesis citada, en la parte que interesa, se estableció lo siguiente:

“...Así, definida la naturaleza del ingreso derivado de las llamadas donaciones a que se contrae el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, debe destacarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que, tratándose de derechos, los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, se satisfacen cuando existe un equilibrio razonable entre la cuota y la prestación del servicio y cuando se da un trato igual a los que reciben servicios análogos.

Lo anterior significa que las cuotas por concepto de derechos deben determinarse atendiendo al costo aproximado que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciban el mismo servicio.

Dicho criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 3/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena



Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, de rubro y texto siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. (se transcribe)'

Vinculado con lo antes precisado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha sustentado criterio en el sentido de que la proporcionalidad y la equidad, tratándose del cobro de derechos por servicios, se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, ya que para la determinación de las cuotas a pagar por tal concepto, no se deben tomar en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado, puesto que tal sistema es aplicable únicamente a los impuestos, pero no así para el cobro de derechos, dado que la cuota relativa, como se ha mencionado, se deberá fijar atendiendo al costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y las cuotas relativas deberán ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

El criterio al que se ha hecho referencia, se contiene en la diversa jurisprudencia P./J. 2/98, también del Pleno de Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, que a continuación se transcribe:

'DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.' (se trascribe)

Bajo las premisas apuntadas, si el artículo analizado establece que el que construya un conjunto habitacional, de oficinas y comercio o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, deberá transmitir a título gratuito el

dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, a fin de obtener el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, a juicio de este Pleno, consigna el pago de una tarifa distinta para el cálculo de los derechos en función de la superficie del predio.

Es decir, determina el monto del derecho, con base en un elemento ajeno a la actividad técnica que realiza la autoridad para la expedición de la aludida manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de suelo, elemento consistente en el número de metros del terreno, por lo que no atiende propiamente al servicio que se presta; cuestión que evidentemente contraviene la garantía de proporcionalidad en materia de derechos, a que se contrae el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Esto es, el elemento que determina el monto del derecho, concretamente la porción de terreno que debe donarse, es la superficie del predio en que se pretende construir un conjunto habitacional, de oficinas y comercio o cualquier otro, no así el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, con lo que se otorga un tratamiento desigual a quienes reciben un mismo servicio; habida cuenta de que los derechos correspondientes se pagan en función de la superficie del predio en que se pretende construir que, en cada caso, puede ser distinta.

Así, para el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso a que se refiere el numeral en estudio, se tendrá que pagar una contribución en especie, distinta, dependiendo de la superficie del predio respectivo, lo que permitiría que dos personas que pretendan construir en predios de superficie diferente, contribuyan de manera desigual, no obstante que, en ambos casos, el despliegue técnico y administrativo sea el mismo respecto del trámite para la obtención del otorgamiento de



la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, lo que denota que el precepto cuestionado da un trato desigual y desproporcional a los iguales.

Lo anterior, pues no obstante que se presta un mismo servicio, se exige el pago de contribuciones distintas atendiendo a la superficie del predio en cuestión, transgrediendo así la equidad, en materia de derechos, que se contiene en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Lo anterior aunado a que, a juicio de este Pleno de Circuito, no se encuentra definido el destino que se otorgara a la aludida contribución.

Ello, pues si bien el referido artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano establece que dicha superficie será para constituir una "reserva territorial", también se señala que debe tener frente a la vía pública con reconocimiento oficial aprovechable en materia urbano y/o ambiental, por lo que no se define de manera concreta cual será la finalidad del predio, incluso no infiere algún beneficio específico y particularmente justificado para la colectividad, que amerite la contraprestación a que se refiere el mencionado precepto.

En mérito de lo anterior, se concluye que el artículo analizado, al establecer como contraprestación para obtener el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso para la construcción de un conjunto habitacional, de oficinas y comercio o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, la transmisión, a título gratuito, del dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, varía injustificadamente su determinación, en función a un elemento ajeno a la actividad técnica realizada por la autoridad para la

expedición de la citada manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, a saber, de la superficie del predio, lo que además incide en un tratamiento desigual a quienes reciben un servicio igual, por lo que contraviene las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria, establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

De la transcripción anterior, se advierte que el Pleno de Circuito determinó lo siguiente:

- Que las donaciones a que se refiere el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tienen la naturaleza de derechos, por lo que deben de cumplir con los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, Constitucional.
- Lo que se cumple cuando las cuotas por concepto de derechos se determinan atendiendo al costo aproximado que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que sean fijas e iguales para todos los que reciban el mismo servicio.
- Que el precepto en análisis al establecer que el que construya un conjunto habitacional, de oficinas y comercio o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, deberá transmitir a título gratuito el dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, a fin de obtener el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, a juicio de dicho Pleno, consigna el pago de una tarifa distinta para



el cálculo de los derechos en función de la superficie del predio.

- Que dicho en otras palabras, determina el monto del derecho, con base en un elemento ajeno a la actividad técnica que realiza la autoridad para la expedición de la aludida manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de suelo, elemento consistente en el número de metros del terreno, con lo que se otorga un tratamiento desigual a quienes reciben un mismo servicio, de ahí que no atiende propiamente al servicio que se presta; cuestión que resulta contraria la garantía de proporcionalidad en materia de derechos.
- Asimismo, que para el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso a que se refiere el numeral en estudio, se tendrá que pagar una contribución en especie, distinta, dependiendo de la superficie del predio respectivo, lo que acarrea que dos personas que pretendan construir en predios de superficie diferente, contribuyan de manera desigual, no obstante que, en ambos casos, el despliegue técnico y administrativo sea el mismo respecto del trámite para la obtención del otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, lo que denota que el precepto cuestionado da un trato desigual y desproporcional a los iguales.
- Por las razones anteriores, concluyó que el artículo 74 del Reglamento de la Ley de

Desarrollo Urbano del Distrito Federal, contraviene los derechos de proporcionalidad y equidad tributaria, establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 79, fracción I, y 217 de la Ley de Amparo, se concede el amparo y protección de la Justicia de la Unión, en contra del acto reclamado consistente en el artículo **74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**.

Inconstitucionalidad que, en términos del artículo 78, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, debe hacerse extensiva al oficio de aplicación de dicho numeral, a saber, el acuerdo del **catorce de noviembre de dos mil catorce**, dictado en el expediente **, únicamente en su punto segundo emitido por el Director General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán.

Sirve de apoyo a la consideración expuesta, la jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, tomo 121-126, Sexta Parte, página 280, de epígrafe y sinopsis:

“ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE.- Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.”



OCTAVO. Efectos del amparo. En mérito de lo expuesto, al haberse declarado parcialmente fundados los motivos de disenso sintetizados en los incisos b y c, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que:

- Se desaplique en la esfera jurídica de la parte quejosa, el numeral 74 del reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y no se aplique en el futuro hasta en tanto sea reformado.
- El Director General de Obras y Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán, deje sin efectos el oficio * del **catorce de noviembre de dos mil catorce**, únicamente en su punto segundo y en su lugar emita otro en el que no aplique a la justiciable lo previsto en el numeral declarado inconstitucional.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo, además, en los artículos 73, 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Amparo en consulta, así como los demás relativos y aplicables, se

RESUELVE

PRIMERO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a ***, en contra del acto consistente en el artículo 64, fracción III, de la **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal** de conformidad con lo expuesto en el **sexto** considerando.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **Ampara y Protege a ****, en contra del **artículo 74 del Reglamento la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, así como, su aplicación consistente en el **** de catorce de noviembre de dos mil catorce**, únicamente en su punto segundo, en términos de lo expuesto en el **séptimo** considerando y para los efectos precisados en el **octavo** considerando ambos de esta sentencia

NOTIFÍQUESE, y PERSONALMENTE A LA SOCIEDAD QUEJOSA.

Así lo resolvió y firma **Gabriel Regis López**, Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, hasta el día de hoy treinta y uno de marzo de dos mil quince, en que las labores del juzgado permitieron concluir el engrose, quien actúa asistido por el Secretario **Romeo Alejandro Moreno Zamorano**, quien autoriza y certifica que las promociones que, en su caso, generaron la presente sentencia y la propia resolución, se encuentran debidamente incorporadas al expediente electrónico. **Doy Fe.** ramz

Gabriel Regis López	Romeo Alejandro Moreno Zamorano
Juez	Secretario

PROMOCIÓN(ES)
OFICIO(S) 11834, 11835, 11836 y 11837

Se hace constar, que con esta fecha _____, se notificó a las partes por medio de lista, la resolución



que antecede (con excepción de aquella parte a la que, en su caso, se hubiere ordenado notificar personalmente), toda vez que no compareció ninguna parte a oírla personalmente, y que con fecha _____, surtió todos sus efectos legales, de conformidad con lo previsto en los artículos 26, fracción III y, 31, fracción II, de la Ley de Amparo. Doy fe.

(La) (El) actuario (a).

ESTA HOJA CORRESPONDE AL EXPEDIENTE NÚMERO 21/2015, DEL ÍNDICE DEL JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL. CONSTE.



☐ DER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



El licenciado(a) Vicenta Margarita González Vega, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.