

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA** relativa al expediente Varios número 670/2006-PL, promovido por el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Subsecretaría General de Acuerdos.

VARIOS NUMERO 670/2006-PL.

PROMOVENTE: MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRON,  
ENTONCES PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION Y DEL CONSEJO DE LA  
JUDICATURA FEDERAL.

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIOS: PAULA MARIA GARCIA VILLEGAS,  
JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE, BERTIN VAZQUEZ GONZALEZ,  
ISRAEL FLORES RODRIGUEZ Y FANUEL MARTINEZ LOPEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintidós de junio de dos mil nueve.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

**PRIMERO.** Mediante escrito presentado el once de abril de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro Mariano Azuela Güitrón, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en términos del artículo 14, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formuló una consulta al Pleno de este Alto Tribunal en los siguientes términos:

**“HONORABLE PLENO  
DE LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION  
PRESENTE.**

*Por este conducto me permito dirigirme a ese Honorable Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para solicitar, en términos de lo previsto en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se designe a un Ministro Ponente para que someta a la consideración de este Alto Tribunal, un proyecto con la finalidad de determinar el trámite que debe corresponder al asunto al que a continuación se hace referencia:*

**ANTECEDENTES**

*1. Mediante oficio número DAD/IMDL/0681/2006 recibido el cinco de abril de dos mil seis, se notificó en la Secretaría Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de este Alto Tribunal la resolución pronunciada el tres del mismo mes y año por el Director de Auditorías Directas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal (anexo 1), en cuyos puntos resolutivos primero y segundo impone al Poder Judicial de la Federación dos multas por la cantidad de \$10,465.65 (diez mil cuatrocientos sesenta y cinco pesos 65/100 M.N.) cada una por los conceptos siguientes:*

*a) No haber cumplido con la obligación de presentar el aviso para dictaminar el cumplimiento de obligaciones fiscales del periodo comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2004, y*

*b) No haber presentado el dictamen del cumplimiento de obligaciones fiscales del periodo comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2004.*

*Asimismo, en sus resolutivos tercero y cuarto se ordena requerir al Poder Judicial de la Federación para que dentro del plazo de seis días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación de la mencionada resolución, presente el aviso y dictamen correspondiente, en términos de los artículos 83 y 86 del Código Financiero del Distrito Federal.*

**2. La Dirección General de Presupuesto y Contabilidad de este Alto Tribunal, en respuesta a la solicitud formulada por la Secretaría Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, informó que en ningún ejercicio se ha presentado ni el aviso ni el dictamen a que se refiere la resolución emitida por la Dirección de Auditorías Directas (anexo 2).**

**3. Los hechos narrados se hicieron del conocimiento del Comité de Gobierno y Administración, el que en sesión de diez de abril de dos mil seis, acordó que el señor Ministro Presidente consultara al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las acciones a seguir.**

**4. El Código Financiero del Distrito Federal vigente en dos mil cinco en que se apoya el oficio DAD/IMDL/0681/2006, en el Título Segundo 'De los elementos generales de las contribuciones', Capítulo III 'De los derechos y obligaciones de los contribuyentes', impone a las personas físicas y morales diversas obligaciones, señalando en su artículo 80 que están obligadas a dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, dentro de los dos meses siguientes al ejercicio que se dictaminará, las personas físicas y morales que se encuentran en alguno de los supuestos siguientes:**

**I. Las que en el año calendario inmediato anterior hayan contado con un promedio mensual de trescientos o más trabajadores;**

**II. Las que en el año calendario inmediato anterior, hayan contado con inmuebles, de uso diferente al habitacional, cuyo valor catastral por cada uno, en cualquiera de los bimestres de dicho año, sea superior a \$71,687,487.28. El dictamen deberá referirse únicamente a las obligaciones fiscales establecidas en este Código, relacionadas con los inmuebles que rebasen este valor;**

**III. Las que en el año calendario inmediato anterior, hayan contado con inmuebles de uso mixto que rebasen el valor indicado en la fracción anterior;**

**IV. Las que en el año calendario inmediato anterior hayan consumido por una o más tomas, más de 2,000 m<sup>3</sup> de agua bimestral promedio, de uso no doméstico, de uso doméstico, o ambos usos; cuando el uso sea sólo doméstico siempre que el inmueble donde se encuentre instalada dicha toma o tomas de agua, se haya otorgado en uso o goce temporal total o parcialmente;**

**V. Estar constituidos como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos conforme a la ley de la materia, y**

**VI. Las que en el año inmediato anterior hayan utilizado agua de fuentes diversas a la red de suministro del Distrito Federal y hayan efectuado las descargas de este líquido en la red de drenaje.**

**Asimismo, en sus artículos 83, párrafo primero y 86 prevé:**

**'ARTICULO 83. Los contribuyentes que dictaminen el cumplimiento de sus obligaciones fiscales deberán presentar a través de los medios que establezca la Secretaría, dentro de los cinco meses siguientes a la terminación del período a dictaminar, el aviso para dictaminar, el anexo a que se refiere el artículo anterior, la relación de los inmuebles a considerar en el dictamen, y las bases de las contribuciones declaradas que son objeto del dictamen, aún cuando el aviso se presente por primera ocasión. La presentación de la documentación se realizará de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita la Secretaría.**

**(...)'.**

**'ARTICULO 86. El dictamen a que se refiere el artículo 80 de este Código y la documentación que se señala en el artículo 88 del mismo, se deberá presentar a través de los medios que establezca la Secretaría, dentro de los siete meses siguientes al cierre del período a dictaminar, por los contribuyentes obligados a dictaminar y aquellos que hayan optado por dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones. La presentación de la documentación se hará de conformidad con las reglas de carácter general que emita la Secretaría'.**

**5. Este Alto Tribunal se ha conducido como contribuyente del impuesto sobre nóminas, realizando el entero de las sumas correspondientes, por lo que podría estimarse que debe cumplir con la obligación formal de presentar el aviso requerido y dictaminar sus obligaciones fiscales cuando se dé el supuesto previsto en la fracción I (sic) del Código Financiero del Distrito Federal.**

**Por otra parte, respecto del pago de los derechos por el servicio de suministro de agua potable, cabe agregar que en los ejercicios de dos mil cinco y dos mil seis se solicitó el reconocimiento de la respectiva exención constitucional, el cual fue negado mediante resoluciones de cuatro de enero y veinticuatro de febrero de dos mil seis (anexos 3 a 16).**

**Debe señalarse que por lo que se refiere al impuesto predial, anualmente se ha gestionado y obtenido por parte de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal el reconocimiento de la exención respectiva.**

**Cabe agregar que el artículo 91 del propio Código Financiero señala que los contribuyentes obligados a dictaminar deben hacerlo por los conceptos siguientes:**

- a) Impuesto predial;**
- b) Derechos por el suministro de agua;**
- c) Impuesto sobre nóminas;**
- d) Impuesto por la prestación de servicios de hospedaje; y,**
- e) Derechos de descarga de la red de drenaje.**

#### **IMPUESTO SOBRE NOMINAS**

**Tratándose del impuesto sobre nóminas se estima, conforme a los argumentos que se reproducen a continuación, que el mismo no debe cobrarse a los órganos del Estado y en específico a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**En el citado impuesto el hecho imponible es la erogación de salarios o las remuneraciones al trabajo personal subordinado, es decir, el pago de salarios; por lo tanto, el sujeto pasivo del tributo es el patrón, entendiéndose por éste la persona física o moral que efectúa tales pagos.**

**El pleno de este Alto Tribunal ha establecido que un gravamen es proporcional cuando el objeto del tributo guarda relación con la capacidad contributiva del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad de contribuir a los gastos públicos.<sup>1</sup>**

**Esa capacidad contributiva o potencialidad no se revela únicamente a través de los ingresos, utilidades o rendimientos, es decir, no constituyen sus únicos indicadores; por ello, el Estado, al establecer las contribuciones, grava los que se pueden manifestar no sólo a través de la obtención de ingresos, sino también de la propiedad de un patrimonio o capital, o de la realización de gastos o erogaciones destinados a adquirir bienes o servicios, mismas que son reveladoras de capacidad contributiva en los patrones como sujetos pasivos del impuesto, en tanto que constituyen manifestaciones de riqueza de quienes las efectúan ya que tienen como finalidad generar más riqueza precisamente a través del trabajo que les prestan sus subordinados.**

**A pesar de ello, en el caso del Estado que acude a una relación laboral como patrón equiparado, se estima que los salarios que paga a sus trabajadores no son reveladores de capacidad contributiva, pues no constituyen manifestaciones de riqueza ni persiguen como fin generarla.**

**Como fiel reflejo de lo anterior, destaca que en las Leyes de Hacienda de los Estados de Jalisco, Coahuila, San Luis Potosí y Nayarit, específicamente en sus artículos 44, fracción II, inciso a); 30, fracción II, punto 1; 27, fracción II, inciso a), y 15, fracción II, inciso A), respectivamente, se declara exenta a la Federación del pago del impuesto sobre nóminas.**

<sup>1</sup> "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PUBLICOS." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Noviembre de 1999. Tesis: P./J. 109/99. Página 22.

**Consecuentemente, si el objeto del impuesto sobre nóminas lo constituye las erogaciones en dinero o en especie que se realizan como contraprestación por el trabajo personal subordinado, tales erogaciones en la mayoría de los casos indicativas de capacidad contributiva de los causantes en tanto son manifestaciones de riqueza de quienes las efectúan, no lo son tratándose de los órganos del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que las erogaciones que realiza en ese rubro provienen de los recursos que anualmente le son asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal suerte que no pueden considerarse como manifestaciones de riqueza y, por ende, indicativas de capacidad contributiva de dicho Poder.**

**En efecto, el Poder Judicial de la Federación tiene asignada constitucionalmente la función de impartir justicia, cuyo ejercicio se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, así como en el Consejo de la Judicatura Federal, órgano este último encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder.**

**Luego, si por mandato constitucional el Poder Judicial de la Federación es el encargado de impartir justicia, es evidente que no tiene como función directa generar o distribuir riqueza. Esto es de relevante trascendencia pues si bien es cierto que cuenta con recursos económicos para hacer frente a los requerimientos inherentes al cumplimiento de dicha función, tales recursos no pueden considerarse como un indicador de capacidad contributiva o riqueza, pues no derivan de una actividad económica, entendida ésta como la que tiene por objeto la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, sino que constituyen una parte de los ingresos que percibe el Estado y que se asignan al Poder Judicial de la Federación en cada ejercicio fiscal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo.**

**Es decir, se trata de recursos públicos destinados al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos en cada ejercicio fiscal.**

**Así, dada la naturaleza y origen de los recursos con los que cubren los salarios de sus trabajadores, no pueden ser reveladores de capacidad contributiva o riqueza propia del órgano o del Poder, más aún si se efectúan para retribuir el desarrollo de las atribuciones de los titulares de los órganos del Estado, labor que está encaminada a la consecución del bien común, pero de ninguna forma genera riqueza.**

**Por todo lo anterior, los órganos del Poder Judicial de la Federación no deben considerarse como contribuyentes y por ende, no debe exigírseles el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 80 a 94, del Título Segundo 'De los elementos generales de las contribuciones', Capítulo III 'De los derechos y obligaciones de los contribuyentes', del Código Financiero del Distrito Federal.**

#### **DERECHOS POR LA PRESTACION DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE**

**En el caso específico, la resolución notificada se relaciona exclusivamente con el impuesto sobre nóminas, en virtud de que en ella se precisa textualmente que '(...) el (la) contribuyente PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION (...) durante el año del 2004 registró un promedio mensual de trescientos o más trabajadores (...)'**

**A pesar de lo anterior se estima que esa circunstancia no constituye obstáculo alguno para que la autoridad emisora del oficio con el que se relaciona esta consulta pueda proceder en los mismos términos respecto del supuesto contenido en la fracción IV, que atañe al servicio de agua potable.**

**Respecto de esta obligación formal debe tomarse en cuenta que la misma únicamente es exigible a los contribuyentes de alguno de los tributos locales previstos en el Código Financiero del Distrito Federal, debiendo destacarse que constitucionalmente, en términos de lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, párrafo sexto, de la Constitución General de la República, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe pagar ni el impuesto predial ni cualquier derecho que se genere por los servicios públicos que presta el Distrito Federal, lo que deriva de la remisión que se realiza en el párrafo último del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional, conforme al cual 'Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución'.**

**En ese mismo orden de ideas, se estima que los derechos por la prestación del servicio de agua potable no deben cobrarse a los órganos del Estado y específicamente a este Alto Tribunal, dado que los inmuebles propiedad del Poder Judicial de la Federación que utiliza para el ejercicio de su función de administrar justicia, son del dominio público de la Federación, por disposición expresa de los artículos 1o., fracciones I y II; 3o., fracción III; 6o., fracción VI y 59, fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales, por estar destinados a la prestación de un servicio público, como lo es el relacionado con la impartición de justicia.**

**Además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción IV, párrafo sexto, establece que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, así como las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, señalando categóricamente que ‘Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público’.**

**En este contexto, es claro que por lo que se refiere al pago de derechos por la prestación del servicio de agua potable, los inmuebles propiedad del Poder Judicial de la Federación se encuentran en el supuesto de exención contenido en el artículo 115 constitucional e, incluso, en el del artículo 42, fracción II, última parte del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que reproduce el mandato constitucional.**

**Cabe citar analógicamente en apoyo de lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 22/97 sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo rubro, texto y datos de localización son los siguientes:**

**‘DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO PUBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCION DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. (Se transcribe texto).’ *Novena Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Mayo de 1997. Tesis: 2a./J. 22/97. Página: 247.***

**Consecuentemente, por lo que se refiere al pago de derechos por la prestación del servicio de agua potable tampoco debe considerarse al Poder Judicial de la Federación como contribuyente y, por ende, no debe exigírsele el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 80 a 94, del Título Segundo ‘De los elementos generales de las contribuciones’, Capítulo III ‘De los derechos y obligaciones de los contribuyentes’, del Código Financiero del Distrito Federal.**

**CONSECUENCIAS DE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION SE CONDUZCA COMO CONTRIBUYENTE Y CUBRA LAS SUMAS QUE SE COBRAN POR CONCEPTO DEL IMPUESTO SOBRE NOMINAS Y POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA EL DISTRITO FEDERAL**

**El pago del impuesto sobre nóminas así como el de los derechos por la prestación de los servicios de agua potable, tiene como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se coloque voluntariamente en la hipótesis de las fracciones I y IV del artículo 80 del Código Financiero del Distrito Federal y, por ende, que le sea exigible el cumplimiento de diversas obligaciones, entre ellas precisamente la de presentar el aviso para dictaminar a que se refiere el artículo 83 del citado Código Financiero, así como el de dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo que además, se traduciría en la contratación de un contador público que reúna requisitos que señala el referido Código.**

**Incluso, no se estima adecuado que el Gobierno del Distrito Federal o de cualquier otra entidad federativa tenga acceso, por conducto de un dictamen de esa naturaleza, al análisis pormenorizado de las situaciones laborales y contables que se dan al seno de la Suprema Corte de Justicia de la Federación.**

**Por todo lo anterior y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 10, fracción XI y 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, me permito formular la siguiente:**

#### CONSULTA

**PRIMERO. Si con base en lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia 109/99 del Tribunal Pleno del rubro: 'CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PUBLICOS'.<sup>2</sup>, debe sostenerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano del Estado, no está obligada a realizar el pago del impuesto sobre nóminas.**

**SEGUNDO. Si acorde con lo ordenado en el artículo 115, fracción IV, párrafo sexto, de la Constitución General de la República, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe pagar las sumas que por concepto de derechos se generen por los servicios públicos que presta el Distrito Federal.**

**TERCERO. Como consecuencia de lo anterior, si este Alto Tribunal no está obligado a rendir aviso para dictaminar ni a dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y, por ende, tampoco a cumplir con cualquier otra obligación formal de las que tienen los contribuyentes del impuesto sobre nóminas o de los derechos que retribuyen los servicios públicos que presta el Distrito Federal.** (fojas 60 a 70 del expediente).

**SEGUNDO.** En atención a dicha consulta, mediante auto de diecisiete de abril de dos mil seis dictado por el Ministro Juan Díaz Romero, en funciones de Presidente de este Alto Tribunal, se formó y registró el expediente Varios 670/2006-PL; en ese proveído se ordenó turnar el asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que propusiera el trámite que, en su caso, debiera dictar el Tribunal Pleno en relación con la consulta señalada.

Posteriormente, para efectos de regularizar el trámite del presente expediente, mediante proveído del nueve de mayo de dos mil siete, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en funciones de Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por impedimento legal de los Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón, determinó lo siguiente:

**"Agréguese para que surtan los efectos legales consiguientes la certificación y el oficio de cuenta. Ahora bien, visto el estado procesal del presente expediente, y en atención al acuerdo tomado por el Tribunal Pleno en su sesión privada de nueve de abril de dos mil siete, en el cual se determinó lo siguiente: '... a) Desglosar de la consulta formulada por el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón lo relacionado con el pago de derechos por la prestación del servicio de agua potable. b) En lo atinente al impuesto sobre nóminas, acumular la consulta y la solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para tramitarlas como una controversia de las previstas en la fracción XX, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a la que deberá llamarse a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas en que se tenga obligación de pagar dicho tributo ...'; en razón de lo antes expuesto y con apoyo en el artículo 14, fracción II, párrafo primero, primera parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, previas certificaciones que se dejen en autos, desglócese el escrito de consulta que originó el presente expediente, así como las demás constancias necesarias, únicamente las relativas al impuesto sobre nóminas y remítanse a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Máximo Tribunal, a fin de que como está ordenado en la transcripción que antecede, se forme y registre conjuntamente con la solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante el oficio STCA/1338/2006, de veinticuatro de mayo de dos mil seis, del Secretario Técnico del referido Órgano Colegiado, Alfonso J. Flores Padilla, el expediente relativo a la controversia prevista en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debiéndose dejar copia certificada del aludido escrito de denuncia, así como sus anexos, y en su oportunidad, désele el trámite que corresponda a la consulta relacionada con los derechos de agua que se generen por los servicios públicos que presta el Distrito Federal.** (foja 305 y vuelta del expediente).

<sup>2</sup> Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Noviembre de 1999. Tesis: P./J. 109/99. Página 22.

En efecto, en la sesión privada del nueve de abril de dos mil siete a que hace referencia el proveído previamente transcrito, en que el Tribunal Pleno regularizó el asunto Varios 670/2006-PL, se decidió:

**“XII.- ACUERDO PARA REGULARIZAR EL PROCEDIMIENTO EN EL EXPEDIENTE VARIOS NUMERO 670/2006-PL Y VISTA DE LOS PROYECTOS DE RESOLUCION RELATIVOS.**

*Proyectos de resolución elaborados por la señora Ministra Luna Ramos en el expediente varios 670/2006-PL formado con motivo de la consulta que, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 10, fracción XI, y 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formuló el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de este Alto Tribunal y del Consejo de la Judicatura Federal, en el sentido de que se determine si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a lo previsto en los artículos 31, fracción IV, y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, debe pagar el impuesto sobre nóminas y los derechos por suministro de agua potable.*

*Hicieron uso de la palabra los señores Ministros Aguirre Anguiano, Sánchez Cordero de García Villegas, Luna Ramos, Cossío Díaz y Presidente Ortiz Mayagoitia.*

*Tomando en cuenta que ante el Tribunal Pleno se encuentra pendiente de resolver la solicitud del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para que en uso de las facultades que le confiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución General de la República, este Alto Tribunal revise el proyecto de Acuerdo General “RELATIVO A LA DETERMINACION DE QUE, PARA EFECTOS DEL PAGO DE IMPUESTOS FEDERALES, LOCALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, ATENDIENDO AL REGIMEN QUE ESTABLECE EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION UNICAMENTE ES SUJETO ACTIVO DE LA RELACION TRIBUTARIA (IMPUESTO SOBRE NOMINAS).”, así como los amparos directos en revisión números 1070/2005 y 1678/2005, cuyo tema consiste en la interpretación directa del artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República, para determinar si opera o no la exención en beneficio de los bienes del dominio público de la Federación respecto del pago de los derechos por la prestación del servicio de agua potable, cuando dicho servicio público es prestado directamente por un organismo descentralizado y no por el Municipio, se acordó:*

*a) Desglosar de la consulta formulada por el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón lo relacionado con el pago de derechos por la prestación del servicio de agua potable.*

*b) En lo atinente al impuesto sobre nóminas, acumular la consulta y la solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para tramitarlas como una controversia de las previstas en la fracción XX, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a la que deberá llamarse a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas en que se tenga obligación de pagar dicho tributo.*

*Para tales efectos deberá solicitarse al representante legal del Consejo de la Judicatura Federal y a la Secretaría Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de este Alto Tribunal, indiquen en qué Estados de la República Mexicana la normativa impone al Poder Judicial de la Federación la obligación de cubrir el impuesto sobre nóminas, con el objeto de llamar a juicio a los poderes Legislativo y Ejecutivo locales interesados en la litis respectiva.*

*Resolver en sesión pública los amparos directos en revisión números 1070/2005 y 1678/2005, promovidos, respectivamente, por el Consejo de la Judicatura Federal y el Secretario de Hacienda y Crédito Público y coagraviados, relacionados con el pago de los derechos por el suministro de agua potable, cuya vista deberá programarse a continuación de la de los asuntos de la lista oficial ordinaria ocho de dos mil seis, para que, posteriormente, en su caso, se dé curso a la vista de la consulta formulada por el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, respecto del pago de esa contribución por este Alto Tribunal en términos de la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

*Por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó dicha propuesta.*

*El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia instruyó al Secretario General de Acuerdos girar las comunicaciones correspondientes y hacer el envío de la documentación relativa a la Subsecretaría General de Acuerdos para los efectos de su competencia.”*

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente consulta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 94, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción XI, 11, fracción XXII y 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 7, fracción XI, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como el Punto Tercero, fracción XI, del Acuerdo General Plenario 5/2001, del veintiuno de junio de dos mil uno; en tanto que el Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de este Alto Tribunal y del Consejo de la Judicatura Federal, consulta al Tribunal Pleno si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar los derechos que se generen por la prestación del servicio público de agua potable previstos en la normatividad del Distrito Federal y, en consecuencia, si se encuentra en la necesidad jurídica de dar cumplimiento a las obligaciones formales que de ello se deriven, de conformidad también con el acuerdo tomado por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión privada de nueve de abril de dos mil siete.

**SEGUNDO. Legitimación y oportunidad.** El Ministro Mariano Azuela Güitrón se encuentra legitimado para plantear la consulta de referencia, en virtud de que compareció en su carácter de entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, tal y como se desprende de la copia certificada del acta de la sesión pública solemne del dos de enero de dos mil tres, celebrada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual fue designado como Presidente de este Alto Tribunal y del Consejo de la Judicatura Federal para el periodo comprendido entre los años de dos mil tres a dos mil seis.

Además, en términos del artículo 14, fracción II, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>, se desprende que el Ministro Mariano Azuela Güitrón, con la personalidad con que se ostenta, actuó conforme a las atribuciones que le confiere el precepto en cita y, al efecto, sometió a la consideración del Pleno de este Alto Tribunal, a través de la consulta respectiva los planteamientos consistentes en:

1) Determinar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal y de la jurisprudencia P./J. 109/99 y, en consecuencia, si se encuentra en la necesidad jurídica de dar cumplimiento a las obligaciones formales que de ello se deriven; y

2) Determinar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar los derechos que se generen por la prestación del servicio de agua potable, previstos en la normatividad del Distrito Federal, en términos de los artículos 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo y 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo de la Constitución Federal y, en consecuencia, si se encuentra en la necesidad jurídica de dar cumplimiento a las obligaciones formales que de ello se deriven.

Por tanto, para dar inicio al procedimiento en que se actúa, basta la consulta que al efecto promovió el entonces Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, conforme a las atribuciones que el artículo 14, fracción II, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le confiere.

Por otra parte, debido a la naturaleza del planteamiento de fondo que entraña la consulta formulada por el Ministro Mariano Azuela Güitrón –que como se verá más adelante sólo se refiere al segundo de los enunciados–, no cabe realizar un análisis sobre la oportunidad en su presentación, ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles no prevén un plazo para tales efectos, ni algún otro que pudiera aplicarse de manera supletoria o análoga.

En todo caso, la condición de sujeto exento de los derechos generados por la prestación del servicio de agua potable previstos en la normatividad del Distrito Federal, que pudiera atribuirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de la Constitución Federal, para su análisis, no debe estar sujeta a un plazo o término.

---

<sup>3</sup> **ARTICULO 14.** Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:

(...).

II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.

En caso de que el presidente estime dudoso o trascendente algún trámite, designará a un ministro ponente para que someta un proyecto de resolución a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que esta última determine el trámite que deba corresponder;

(...).

**TERCERO. Aspectos de fondo; determinar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar los derechos que se generen por la prestación del servicio público de agua potable previstos en la normatividad del Distrito Federal.**

En atención a que en sesión privada del nueve de abril de dos mil siete, este Tribunal Pleno decidió desglosar de la consulta formulada por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, el tema relativo a dilucidar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal y de la jurisprudencia P./J. 109/99 y, en consecuencia, si se encuentra en la necesidad jurídica de dar cumplimiento a las obligaciones formales que de ello se deriven; lo anterior, para darle trámite a través del procedimiento previsto en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, junto con la solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal mediante el oficio STCA/1338/2006, del veinticuatro de mayo de dos mil seis, del Secretario Técnico de dicho órgano colegiado, en el sentido de llevar a cabo la revisión del *“Acuerdo General /2005 (sic) del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación de que, para efectos del pago de impuestos federales, locales, estatales y municipales, atendiendo al régimen que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el Poder Judicial de la Federación únicamente es sujeto activo de la relación tributaria (impuesto sobre nóminas).”*, aprobado en sesión ordinaria del veintiuno de septiembre de dos mil cinco.

Por tanto, el tema objeto de análisis en el presente asunto se circunscribe a **determinar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar los derechos que se generen por la prestación del servicio de agua potable previstos en la normatividad del Distrito Federal, en términos de los artículos 115, fracción IV, párrafo segundo y 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo de la Constitución Federal y, en consecuencia, si se encuentra en la necesidad jurídica de dar cumplimiento a las obligaciones formales que de ello se deriven.**

Para ello, cabe acotar que la consulta formulada por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, sólo se realiza en relación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no respecto de algún otro órgano del Poder Judicial de la Federación; y, además, se vincula sólo con el pago de derechos que se generen por la prestación del servicio de agua potable previstos en la normatividad del Distrito Federal.

**I. Régimen constitucional que regula a favor de los Municipios la prestación de servicio público de agua potable.**

El artículo 115 de la Constitución Federal establece las bases sobre las que se estructura el régimen de Municipio Libre que los Estados tienen como pilar de su división territorial y de su organización política y administrativa. En relación con el tema que debe dilucidarse, interesan en particular las bases que se refieren:

- 1) A la directa asignación que hace la Constitución Federal para que sean los Municipios los encargados de prestar determinados servicios públicos; y
- 2) A la libre administración de la hacienda municipal.

Conforme a la fracción III, inciso a), del precepto fundamental señalado, se advierte que **el servicio público de agua potable se encuentra directamente a cargo de los Municipios.**

En virtud de la potestad derivada de la Constitución Federal, y de la obligación que surge por la relación gobierno-gobernado, los Municipios deben mantener una estructura administrativa eficaz y eficiente que permita el funcionamiento del servicio público de agua potable en la cantidad y calidad que los estándares exigen para ello.

Esto implica que los Municipios, como orden de gobierno, son los únicos entes públicos a los que la Constitución Federal otorga y reconoce la potestad para administrar dicho servicio público; al efecto, requieren de la preparación de un “plan municipal” para la prestación del servicio público de agua potable, el cual parte de un diagnóstico que, como instrumento técnico, permite conocer el universo de usuarios, el estado de la infraestructura, la cantidad de agua que se requiere para satisfacer las necesidades de los usuarios, las cuestiones de sanidad y potabilización, toma de muestras y tarifas, entre otros. Asimismo, dicho plan incluye los objetivos, las acciones a realizar, las actividades, las áreas administrativas responsables de ejecutar las actividades y tareas, las tarifas autorizadas y la evaluación del servicio público.

De este modo, la administración del servicio público de agua potable está a cargo y es responsabilidad directa de los Municipios, en tanto que son los entes públicos constitucionalmente designados para ello.

Sin embargo, esto no implica que el servicio público de agua potable únicamente deba ser prestado por los Municipios. En efecto, el artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, además de señalar que previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan (contando con la aprobación de las respectivas legislaturas estatales en caso de que haya asociación de Municipios de dos o más Estados), también precisa que los servicios públicos municipales pueden ser prestados temporalmente por el Estado, por sí o a través del organismo que determine (en ambos casos, el Estado lleva a cabo la actividad, sin que por este hecho pierda la calidad de servicio público municipal, ya que la entidad federativa actúa como auxiliar en su prestación); incluso, puede convenirse que la prestación de tales servicios se realice coordinadamente entre el Estado y el propio Municipio.

Ahora, no obstante la autorización que los Municipios eventualmente puedan otorgar a un ente jurídico distinto para que preste el servicio de agua potable, no implica la sustitución de la responsabilidad primigenia de aquéllos, de ahí que frente a los usuarios siguen siendo los responsables de la prestación del servicio público, pues en caso de deficiencia del servicio público, los Municipios pueden revocar la autorización o concesión o, en su caso, hacer uso de instituciones del derecho administrativo para que el servicio público de suministro de agua potable se siga prestando con regularidad y continuidad.

Otra de las bases sobre las que debe configurarse el régimen jurídico-político de los Municipios, es la atinente a la **libre administración de su hacienda**, tal como lo establece la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

Para comprender esa noción, es necesario precisar que el concepto de “hacienda municipal” se ubica dentro del rubro genérico de la “hacienda pública”; uno y otro conceptos se han definido de la siguiente manera:

La autora Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, en el “Diccionario Jurídico Mexicano” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomo D-H, UNAM y Editorial Porrúa, México, 2007, señala que la hacienda pública es **“el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos, y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales.”**

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara en el “Diccionario de Derecho”, Vigésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, en relación con el mismo concepto, señalan: **“Conjunto de bienes pertenecientes al Estado. Organización oficial establecida para la administración de estos bienes.”**, en tanto que Ernesto Flores Zavala en “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas” (Los Impuestos), Trigésimo Cuarta Edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2004, precisa que es **“el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios) posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo.”**

Por su parte, Elisur Arteaga Nava, en el “Diccionario Jurídico Harla, Derecho Constitucional”, Editorial Harla, México, 1999, señala que la hacienda municipal **“Se integra por cuatro rubros principales: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo los municipios y rendimiento de los bienes que les pertenecen; existen otros rubros que pudieran calificarse de menores, como son los ingresos que pueden tener por concepto de donativos y herencias (...).”**

Atendiendo a las anteriores definiciones puede decirse, en términos generales, que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios, en tanto que la libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades –todo esto en los términos que fijen las leyes– para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana los conocen, atiendan sus necesidades propias y establezcan prioridades en la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otras razones, los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Ahora, el propio artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan al Municipio, con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, percibirán:

a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y,

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De lo anterior se observa que, de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

Es importante destacar lo anterior, porque **los ingresos que perciben los Municipios por la prestación de servicios públicos a su cargo**, en términos del artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, **forman parte de la hacienda municipal, pero no sólo eso sino que, además, califican como de aquellos que pueden administrar libremente**, una vez que la legislatura local los establece a su favor en la ley respectiva.

Y más aun, con la finalidad de garantizar esa libre administración de la hacienda municipal –particularmente por lo que se refiere a los ingresos municipales derivados de los servicios públicos a su cargo–, el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece tres enunciados básicos, conforme a los cuales:

- Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la propia fracción (esto es, las contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria, entre otras, y por la prestación de los servicios públicos a cargo de los Municipios), ni concederán exenciones en relación con las mismas;
- Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; y
- Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

## **II. Régimen constitucional aplicable al Distrito Federal en materia de servicio público de agua potable.**

Abordado el régimen jurídico que enmarca el servicio público de agua potable a cargo de los Municipios en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, ahora es necesario precisar cuál es el régimen que para la prestación de dicho servicio público corresponde al Distrito Federal y si, en su caso, procede hacer extensivo al marco constitucional de esa entidad, el tratamiento que sobre los Municipios fija el ordenamiento fundamental.

El artículo 122 de la Constitución Federal establece para el Distrito Federal un gobierno a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

El ejercicio de la función legislativa está encomendado al Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias:

1) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se enumeran y detallan en el precepto fundamental señalado en su apartado C, Base Primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución Federal.

2) La reserva en favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (apartado A, fracción I).

Así, son facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aquellas que la Constitución Federal expresamente le confiere, en tanto que son facultades del Congreso de la Unión, en relación con el Distrito Federal, las no conferidas de manera expresa a dicha Asamblea.

En ese tenor, conforme al artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso k), de la Constitución Federal, **corresponde al Distrito Federal, por conducto de su Asamblea Legislativa, legislar para regular la prestación y la concesión de los servicios públicos en esa entidad**; por tanto, la Constitución Federal otorga competencia expresa a dicho órgano legislativo del Distrito Federal para expedir leyes **en materia de servicio público de agua potable.**

Sirven de apoyo a lo anterior, las jurisprudencias de rubros:

**“ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. EL EMPLEO DE LOS VOCABLOS EXPEDIR, LEGISLAR Y NORMAR EN EL ARTICULO 122, APARTADO C, FRACCION V, DE LA CONSTITUCION FEDERAL SE REFIEREN A SU FACULTAD DE EXPEDIR LEYES.”<sup>4</sup>**

**“FACULTADES EXPRESAS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES REQUISITO INDISPENSABLE QUE SE ESTABLEZCAN LITERALMENTE EN LA CONSTITUCION.”<sup>5</sup>**

Por otra parte, en términos del artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), primer párrafo, de la Constitución Federal, **la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrá facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto** –entre las cuales pueden ubicarse los derechos por la prestación del servicio público de agua potable–; en relación con ese ámbito competencial tributario, señala el citado inciso b) en su último párrafo, que **“Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;”**.

Sobre ese punto en particular, atinente a la compatibilidad o incompatibilidad entre las normas relativas del régimen municipal contenidas en el citado artículo 115 y las que integran el régimen interno de gobierno y naturaleza del Distrito Federal regulado por el artículo 122, ambos de la Constitución Federal, se estima conveniente atender a las consideraciones expuestas por la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver, por unanimidad de cuatro votos en sesión del diecinueve de mayo de dos mil seis, la contradicción de tesis 81/2006-SS, que en la parte conducente señala:

***“SEPTIMO. Para informar el sentido de la presente resolución, resulta necesario tener presente el texto del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente entre el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres y el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, que en la parte que interesa al presente estudio prevé:***

***{...}.***

***De la norma reproducida se advierte que ya con anterioridad se establecía la prohibición para que las leyes federales no limitaran la facultad de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para fijar contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en cualquiera de las modalidades que mencionaba dicho precepto, ni sobre los servicios públicos que tuviera a su cargo este último.***

***Pero la misma disposición añadía una prohibición más para el legislador federal, consistente en que tampoco considerarían a personas como no sujetos de las mismas contribuciones, ni fijarían exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas en relación con tales tributos.***

***Al margen de estas limitaciones dictadas en relación con el contenido que debían observar las leyes federales, el mismo artículo 122 preveía una prohibición adicional, pero esta vez para que la acataran las leyes del Distrito Federal, consistente en que esos ordenamientos de carácter local no establecerían exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.***

<sup>4</sup> **Datos de localización:** No. Registro: 193,371. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999. Tesis: P./J. 85/99. Página: 613. **Texto del criterio:** ***“El Poder Revisor de la Constitución, al crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en mil novecientos ochenta y siete, sólo la facultó para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno pero, a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres le otorgó facultades legislativas, las cuales fueron ampliadas y reafirmadas por reforma de mil novecientos noventa y seis y, además, sustituyó su denominación por la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y confirmó que dicho órgano constituye el Poder Legislativo del Distrito Federal. Por todo lo anterior, si el artículo 122, apartado C, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la citada Asamblea Legislativa para “expedir”, “legislar” y “normar”, debe entenderse que tales expresiones fueron empleadas como sinónimos al referirse a las materias que precisa, y por lo mismo ello implica la atribución de expedir las leyes respectivas.”***

<sup>5</sup> **Datos De localización:** No. Registro: 200,233. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Diciembre de 1995. Tesis: P./J. 40/95. Página: 132. **Texto del criterio:** ***“El régimen de facultades expresas que prevalece en el orden constitucional mexicano, no puede llevarse al extremo de exigir que en el artículo 122 de la Carta Fundamental se establezcan con determinadas palabras sacramentales las atribuciones de la autoridad, pues ello haría prevalecer un sistema de interpretación literal que no es idóneo por sí solo para la aplicación del derecho y que desarticularía el sistema establecido por el poder revisor de la Constitución, al asignar facultades a la Asamblea de Representantes con la coexistencia de las atribuciones del Congreso de la Unión y del referido órgano, para legislar en lo relativo al Distrito Federal. Por el contrario, es suficiente que de manera clara e inequívoca se establezcan dichas facultades.”***

*Recapitulando, la Constitución Federal prohibía claramente que en el Distrito Federal, en ningún caso, se exentara a persona alguna tratándose del pago de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; al menos, esto fue hasta el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en que se publicó el decreto de reformas al artículo 122 constitucional.*

*En consonancia con el texto de este precepto de la Norma Fundamental, en aquella época la fracción IV del artículo 115 del mismo ordenamiento, entre el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres y el veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y nueve en que fue reformado para mantener su redacción actual, contempló las siguientes restricciones para el legislador federal en relación con la recaudación de contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria municipal, en los términos siguientes:*

*(...).*

*De toda esta preceptiva legal se deduce que los regímenes recaudatorios tanto del Distrito Federal como de los Municipios, mantenían semejanza en cuanto a la exclusividad para beneficiarse de gravámenes a la propiedad inmobiliaria; el origen de los hechos impositivos respecto de dicha propiedad, así como en lo relativo a la prohibición para que las leyes federales establecieran exenciones a favor de cualquier persona respecto de tales contribuciones; pero lo que más llama la atención, es que ya desde entonces se acotaba con precisión, tanto en el artículo 122 como en el 115 constitucional, la exención en favor de los bienes del dominio público de la Federación, a fin de que no se le cobraran a ésta dichos impuestos sobre la propiedad de sus inmuebles, ni sobre las operaciones vinculadas con ellos.*

*Cada disposición reglamentaba también otra exención para la autoridad local, de manera que en la capital del país también la propiedad raíz del propio gobierno del Distrito Federal gozaría de ese beneficio fiscal, y en el caso de los Municipios, éstos al igual que los Estados, se verían favorecidos tratándose de sus bienes inmuebles de dominio público.*

*Ahora bien, esta remisión al pasado resulta importante no únicamente por la simetría que guardaban los artículos 115 y 122 constitucionales en la parte que se analiza, sino porque el Poder Reformador de la Constitución Federal decidió modificar el segundo de los preceptos citados para establecer, sobre el mismo tema, una liga hacia el primero, que es precisamente la que motivó esta denuncia de contradicción de tesis.*

*En efecto, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se publicó el decreto que reformó el artículo 122 constitucional, en el que se observa la supresión a la descripción que se hacía anteriormente, que explicaba la facultad que tenía el órgano legislativo del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria bajo diversas modalidades; pero en cambio, sí se reiteró la atribución genérica de la Asamblea Legislativa para aprobar las cargas fiscales necesarias para cubrir el presupuesto, así como la de discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal.*

*Esto no significaba que dicha Asamblea, por virtud de la reforma, careciera ahora de base constitucional para gravar los inmuebles de la capital y las transacciones realizadas con ella, pues lejos de eso, la modificación a la Constitución se tradujo en que a partir de ese momento, tal órgano tendría toda la capacidad jurídica para legislar sobre las contribuciones que no fuesen de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de modo tal que ya no hacía falta pormenorizar en la Constitución Federal todos aquellos hechos impositivos relativos a las edificaciones y terrenos que anteriormente se detallaban, ya que éstas quedaron implícitamente previstas en una facultad mucho más amplia que se sintetiza como la atribución para 'establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto', según finaliza el primer párrafo del inciso b) de la fracción V, de la BASE PRIMERA, del apartado C del artículo 122 de ese ordenamiento jurídico.*

**En la misma reforma constitucional que se analiza, el Poder Reformador también tuvo el cuidado de prevenirle al legislador federal de la prohibición que antes y ahora sigue teniendo para que no pretendiera limitar la facultad de la Asamblea Legislativa para establecer contribuciones, pero con la novedad de que no únicamente debería considerar ese mandato en relación con los impuestos relacionados con la propiedad raíz y las construcciones a ella adheridas, como en el pasado inmediato casuísticamente la Constitución lo hacía, sino que tal restricción debería observarse ahora por la Federación, respecto de toda la hacienda pública del Distrito Federal.**

**El método que eligió el autor de la reforma constitucional, en esta ocasión, no fue el de señalar esa norma de manera expresa en el propio artículo 122 constitucional, sino que en obvio de repeticiones como antaño se hizo, estimó adecuado enviar al lector a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, estableciendo en este aspecto un puente normativo, que si bien evita una reiteración de conceptos, puede generar, por otro lado como ocurre en el caso, que uno y otro de los contextos legales de las disposiciones jurídicas relacionadas, den lugar a dificultades en su interpretación.**

Así las cosas, el nuevo texto del artículo 122 en la parte que para el caso importa, quedó redactado de la siguiente manera:

**‘Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;’**

**Vale la pena insistir, que no se mencionaba exclusivamente a la propiedad inmobiliaria como la generadora de las contribuciones a las que antes se aludía, ya que en esta norma se aprecia que se utilizó un concepto de mayor espectro como es la hacienda pública del Distrito Federal, en la cual caben aquellas cargas tributarias y cualesquiera otras de la competencia de su Asamblea Legislativa, de acuerdo con los límites constitucionales a favor del Poder Legislativo Federal.**

**Precisado esto, y como se explicaba anteriormente, este vínculo expreso del artículo 122 hacia el 115, ambos constitucionales, ha dado lugar a dos interpretaciones diversas dadas las características propias tanto del Distrito Federal como de los Municipios, y esta diferencia de decisiones ha ocurrido pese a que el primero de los preceptos explícitamente dispuso que la aplicación de la norma prevista en el segundo, en la parte relativa, se haría ‘(...) en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno (...)’, por lo que toca ahora desentrañar cuál es esa incompatibilidad que haría que en algunos casos las previsiones del precepto constitucional al cual remite no fueran atendibles.**

**Se ha hecho mención en párrafos precedentes, que cuando se hizo esta conexión entre esas disposiciones, el artículo 115 constitucional tenía otra redacción, y aunque la de ese entonces y la vigente esencialmente son coincidentes, la nueva tuvo adiciones relevantes, como se aprecia de la siguiente comparación:**

Texto del artículo 115 cuando se hizo la reforma al artículo 122 (22 de agosto de 1996)	Texto vigente del artículo 115
<p>“IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p>	<p>“IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p>

<p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p> <p>Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso (sic) serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.”</p>	<p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, <u>salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</u></p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)</p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;”</p>
---	---

**Este contraste revela que ahora los Municipios deberían considerar que las exenciones relacionadas con la propiedad raíz que se concedían a la Federación, a los Estados y a los Municipios, no eran ilimitadas, sino que estos entes públicos serían relevados del pago relativo, excepto en el supuesto en que tales bienes fueran utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.**

Pero lo más notable para decidir el presente asunto, fue que la hacienda pública del Distrito Federal, en primer lugar, quedó protegida también con las restricciones que impone la autoridad federal en el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución, las cuales permitirían, al igual que como ocurre con los Municipios, que el gobierno de la ciudad captara sus propios recursos sin la posibilidad legal de que algunos contribuyentes gozaran de exenciones establecidas por la Federación, salvo que se tratara de gravámenes que pesaran sobre los bienes de dominio público de esta última, y siempre que se destinaran a su objeto público.

En segundo orden, la propia norma remitente reconoció que la disposición cuyo mandato en principio acogería, tendría la condición de que esto lo haría el Distrito Federal –se entiende que su legislador– ‘(...) en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno (...)’, salvedad que de suyo implica que habrá casos (pues así lo anticipó el artículo 122 constitucional) en que las peculiaridades de ambos niveles de gobierno impedirían conciliar el contenido de los preceptos constitucionales, de tal suerte que las exenciones sí serían jurídicamente factibles, por no proceder el vínculo que como principio general preconiza el artículo 122 constitucional.

Pero habrá necesariamente otros tantos supuestos en los que la remisión sí sea posible, pues de otra manera se entendería ilógicamente que la norma remitente resultó ociosa en sí misma al no existir casos en los que no se presente la salvedad anotada, porque es obvio que el Distrito Federal y los Municipios tienen una naturaleza y un régimen orgánico de gobierno muy distinto, que si se observa únicamente el problema desde esta simple perspectiva, entonces nunca tendría efectos el envío de una norma a otra.

A este respecto, se estima necesario conocer el contenido de la exposición de motivos de la reforma publicada el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, que con relación al artículo 122 constitucional, explicó lo siguiente:

‘(...)’

De esta manera, se encuentra que la referencia para que la primera proposición del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, consistente en que las leyes federales no limitarían la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria o con motivo de la prestación de sus servicios, ni concederían exenciones en relación con éstas, constituye una garantía perfectamente compatible con la naturaleza y régimen jurídico de gobierno del Distrito Federal, toda vez que si conforme a los artículos 44 y 122, párrafo primero, de la Constitución Federal, la Ciudad de México es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, y su gobierno está a cargo tanto de los Poderes Federales, como de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, es lógica la necesidad de una norma que delimite el marco de actuación en materia tributaria del primero de esos dos órdenes de gobierno coexistentes, a fin de que no traspase las barreras señaladas en perjuicio de la captación de recursos de los habitantes del lugar en los que eligieron su residencia los referidos Poderes.

Por las mismas razones, resulta necesaria y compatible con la naturaleza y régimen orgánico de gobierno del Distrito Federal la referencia a la tercera y última frase del párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, en cuanto prevé que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, en la medida que estas precisiones de la Constitución solamente complementan el régimen tributario al que se encuentran sometidos los bienes del Gobierno Federal ubicados en la sede de los Poderes de la Unión, esto es, en la Ciudad de México, de forma tal que en esta norma se explicitan salvedades en torno a la prohibición de eximir del pago de impuestos al primer orden de gobierno.

Pero aun sobre esta tercera proposición del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, queda pendiente desentrañar cómo debe entenderse la exención que la misma norma permite a favor de los bienes del dominio de los Estados y de los Municipios, las cuales, en el caso del Distrito Federal, no serían permisibles en esos términos literales, dado que habría que encontrarle racional acomodo en el contexto que regula la naturaleza jurídica y el régimen orgánico del gobierno de la capital del país, pues en ella no hay gobierno, en sentido estricto; y, menos aún municipios.

Con tal propósito debe tenerse en cuenta que la compatibilidad en estos casos sí es posible encontrarla si se admite, guardada proporción, una equiparación entre los bienes del dominio público de los Estados y los de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, bajo cuyo gobierno viven los habitantes de esta ciudad, lo que conduciría a interpretar, con fundadas razones, que la exención para recaudar tributos respecto de tales personas de derecho público (Poderes del Distrito Federal) tampoco es posible hacerla, dado que en las demás entidades federativas así ocurre por disposición constitucional, a fin de que dentro del territorio de cada uno de los Estados queden relevados del pago los gobiernos estatales respecto de contribuciones municipales sobre la propiedad inmobiliaria.

La misma reflexión habría que hacer respecto de la exención otorgada a los Municipios, para aceptar que en el caso del Distrito Federal, los bienes del dominio público de los órganos político-administrativos –cuyos titulares son electos democráticamente– encargados de las demarcaciones territoriales en que se divide a la capital, igualmente gozarán de las exenciones señaladas, con las salvedades que se han mencionado.

Precisado sin mayor dificultad la compatibilidad entre el quinto párrafo del inciso b) de la fracción V, de la BASE PRIMERA, del apartado C del artículo 122 de la Constitución Federal, y las frases primera y tercera contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 del mismo ordenamiento legal, queda sin resolver el problema que suscita la segunda proposición de este último precepto que actualmente dispone: ‘Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.’

A primera vista parecería que esta norma tendría que aceptarse automáticamente como una prohibición dirigida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que no legislara en el sentido señalado, es decir, para que no establezca exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de su hacienda pública; sin embargo, aquí sí se encuentra una incompatibilidad derivada de la naturaleza jurídica y del régimen orgánico de gobierno del Distrito Federal que impide tomar a la norma y llanamente trasladarla al sistema tributario de la Ciudad de México, pues ésta solamente cuenta con demarcaciones territoriales a cargo de órganos político-administrativos que no tienen, como los Municipios, la posibilidad de administrar libremente su hacienda, ni ésta se forma con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, y menos aún obtienen contribuciones u otros ingresos que particularmente establezca a su favor la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esta marcada diferencia entre ambos regímenes de organización política interior, permite arribar a la conclusión de que tratándose de los Municipios, sí encuentra explicación que prudentemente la Constitución Federal haya prohibido que las legislaturas estatales establecieran exenciones respecto de bienes inmuebles ubicados dentro del territorio de esas células básicas de organización política y administrativa del país, pues al gozar éstas de las prerrogativas que les permiten gobernarse a sí mismas a través de un Ayuntamiento de elección popular, cuyos recursos son ejercidos en forma directa, era necesario asegurar que no hubiera posibilidad legal de que algunos de los bienes inmuebles ubicados en su territorio se excluyeran de la recaudación que les generarían tan sólo por la voluntad del legislador local, distorsionándose el concepto de libre administración municipal que implica la no intromisión de otros órdenes de gobierno es su régimen tributario interior, entre otras muchas garantías interinstitucionales.

De esta falta de coincidencia entre los sistemas interiores de gobierno de los Estados y del Distrito Federal se deriva la incompatibilidad de la segunda proposición del párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, que dispone que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones locales sobre la propiedad inmobiliaria, ya que no habría motivo para que la Asamblea Legislativa observara esa prohibición si se toma en cuenta que, a diferencia de los Estados, ella no aprueba leyes particularmente para cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, ni los órganos político-administrativos a cuyo cargo se encomiendan dichas demarcaciones tienen las garantías interinstitucionales de que gozan los Municipios, de forma tal que al establecer leyes únicas y generales para todas ellas, no hay razón para proteger su hacienda, pues ésta constitucionalmente es inexistente.

Al respecto resulta aplicable el siguiente criterio del Tribunal Pleno:

**'INTERPRETACION CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSION CONGRUENTE Y SISTEMATICA. (...).'**

En esta línea de pensamiento, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede válidamente introducir en sus leyes tributarias exenciones o reducciones a favor de ciertos contribuyentes, porque tal proceder no implica una violación al párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, en virtud de que las demarcaciones territoriales de la capital del país no tienen un régimen fiscal propio para cada una, sino que las leyes de esa materia se aplican por igual en todas; ni podría pensarse que la recaudación sería precaria, por tal razón, en perjuicio de alguna demarcación en concreto, pues el ingreso del Gobierno del Distrito Federal, en todo caso, es quien resentiría esa disminución en sus percepciones totales.

Al adoptarse esta posición respecto de la interpretación del artículo 115, inciso c), párrafo segundo, constitucional, tampoco se estima que todas las exenciones o reducciones en cuestión guarden apego al Texto Fundamental, pues en cada caso habrá que examinar más bien si dichas exenciones o reducciones no trastocan el principio de equidad tributaria que protege la fracción IV del artículo 31 del mismo ordenamiento legal, o cualquiera otro de sus postulados.

No es obstáculo para la conclusión anterior, la circunstancia de que el artículo 122, anteriormente haya establecido la prohibición de que la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal estableciera exenciones a la propiedad inmobiliaria, salvo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal, pues al reformarse este precepto, como ya se expuso al inicio de este considerando, se hizo una remisión sobre el particular a las regulaciones que para los Municipios se habían previsto por el Poder Reformador de la Constitución, pero con una expresa condición consistente en que se observarían para el Distrito Federal sólo en lo que fuera conducente tomando en cuenta sus características, lo cual se sintetizó bajo esta fórmula: '(...) en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno (...)'; expresiones que denotan, sin duda, que no todo lo preceptuado para los Municipios podría conciliarse para efectos de su aplicación en el Distrito Federal; de donde se advierte que no hubo continuidad histórica entre el texto anterior del artículo 122 y su redacción actual, sino un punto de inflexión material en su contenido, por lo que en modo alguno podría acudir al pasado para explicar el alcance del vínculo que se tendió entre esta disposición y el artículo 115 constitucional, ya que si se considerara que como antiguamente ya habían sido prohibidas las exenciones en la Ciudad de México con las salvedades conocidas, siguieran en pie; entonces carecería de sentido el requisito de compatibilidad que se instituyó en el referido artículo 122, pues prácticamente todo el régimen fiscal municipal de exenciones se transferiría al Distrito Federal, olvidando por completo que alguna parte de él le resulta necesariamente ajeno por así haberlo previsto categóricamente la Constitución Federal, lo que impediría enlazar los artículos que se comentan."

La jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal que se apoyó en las anteriores consideraciones, es la de rubro:

**“EXENCIONES O SUBSIDIOS A FAVOR DE CONTRIBUYENTES, RESPECTO DE GRAVAMENES RELATIVOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PUEDE ESTABLECERLOS.”<sup>6</sup>**

De los razonamientos jurídicos previamente transcritos, en lo que interesa, se desprenden los siguientes aspectos:

a) En la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis al artículo 122 de la Constitución Federal, se estableció una prohibición para el legislador federal –ya antes existía– de no limitar la facultad de la Asamblea Legislativa para establecer contribuciones, pero con la novedad de que no únicamente debería considerar ese mandato en relación con los impuestos relacionados con la propiedad raíz y las construcciones a ella adheridas –como en el pasado inmediato casuísticamente se establecía–, sino que **tal restricción deberá observarse ahora por la Federación, respecto de toda la hacienda pública del Distrito Federal** (concepto de mayor espectro en el cual caben todas las cargas tributarias de la competencia de su Asamblea Legislativa).

b) El método que eligió el autor de la reforma constitucional, no fue el de señalar esa norma de manera expresa en el propio artículo 122 de la Constitución Federal, sino que en obvio de repeticiones, en su apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), último párrafo, **estimó adecuado remitir a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo de ese mismo ordenamiento**, estableciendo en este aspecto un puente normativo “(...) en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno (...)”, que si bien evita una reiteración de conceptos, puede generar que uno y otro de los contextos de las disposiciones jurídicas relacionadas, den lugar a dificultades en su interpretación, lo cual implica que habrá casos en que las peculiaridades de ambos niveles de gobierno impedirán conciliar el contenido de los preceptos constitucionales en cita, pero habrá necesariamente otros tantos supuestos en los que la remisión sí sea posible.

c) **La hacienda pública del Distrito Federal quedó protegida también con las restricciones que se imponen a la autoridad federal en el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Federal**, las cuales permitirían, al igual que como ocurre con los Municipios, que el gobierno de la Ciudad de México captara sus propios recursos sin la posibilidad legal de que algunos contribuyentes gozaran de exenciones establecidas por la Federación, **salvo que se tratara de gravámenes que pesaran sobre los bienes de dominio público** de esta última, y siempre que se destinaran a su objeto público.

d) **Existe compatibilidad** entre lo dispuesto por el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), último párrafo de la Constitución Federal, y las frases primera y tercera contenidas en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo de ese mismo ordenamiento fundamental, en los siguientes términos:

i) **La primera frase contenida en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal** que señala “*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), [sobre la propiedad inmobiliaria o con motivo de la prestación de sus servicios] ni concederán exenciones en relación con las mismas*”, **constituye una garantía perfectamente compatible con la naturaleza y régimen jurídico de gobierno del Distrito Federal**, pues es lógica la necesidad de una norma que delimite el marco de actuación en materia tributaria de la Federación, a fin de que no traspase las barreras señaladas en perjuicio de la captación de recursos del Distrito Federal, porque en ese aspecto se encuentra en una situación similar a la de los Municipios, que tienen derecho a recibir, por regla general, los ingresos derivados de los impuestos a la propiedad raíz o los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo, salvo las exenciones aceptadas constitucionalmente.

<sup>6</sup> **Datos de localización:** No. Registro: 174,904. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIII, Junio de 2006. Tesis: 2a./J. 82/2006. Página: 212. **Texto del criterio:** “*Si bien es verdad que el párrafo último del inciso b) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, también lo es que este último, en su segundo párrafo, en cuanto señala que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de gravámenes relativos a la propiedad inmobiliaria, no debe interpretarse en el sentido de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de potestad para establecer dichas exenciones o subsidios, ya que el primero de los preceptos mencionados hace la salvedad de que ‘en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno’. En efecto, en materia tributaria, en el Distrito Federal existe un solo sujeto activo tributario, mientras que en las entidades federativas concurren dos sujetos activos, esto es, por un lado, la hacienda pública estatal y, por el otro, la hacienda pública municipal. Ahora bien, tomando en consideración que conforme al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el sujeto activo del impuesto predial es el Municipio, nivel de gobierno que en el Distrito Federal no existe, es de concluir que la razón por la que se estableció en el artículo 115 constitucional la limitación a la potestad tributaria en las entidades federativas fue para proteger a la hacienda pública municipal, pero ésta no puede ser extensiva a la Asamblea Legislativa, en virtud de que las exenciones o subsidios que llegue a otorgar no causan perjuicio a otros sujetos activos, pues quien administra el impuesto a la propiedad inmobiliaria es la hacienda pública del Distrito Federal, quien sí puede otorgar ese tipo de beneficios respecto de gravámenes propios.*”

ii) **La tercera frase contenida en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal** que señala *“Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.”*, **por las mismas razones, resulta necesaria y compatible con la naturaleza y régimen orgánico de gobierno del Distrito Federal**, en la medida en que estas precisiones solamente complementan el régimen tributario al que se encuentran sometidos los bienes de la Federación ubicados en la Ciudad de México, de forma tal que en esta norma se explicitan salvedades en torno a la prohibición de eximir del pago de impuestos al primer orden de gobierno señalado.

En relación a cómo debe entenderse la exención que la misma norma permite a favor de los bienes del dominio de los Estados, la cual, en el caso del Distrito Federal, no sería permisible en esos términos literales, debe tenerse en cuenta que la compatibilidad en estos casos sí es posible al admitir, guardada proporción, una equiparación entre los bienes del dominio público de los Estados y los del Distrito Federal; por tanto, es viable la exención aludida respecto de tales personas de derecho público, dado que en las entidades federativas así ocurre por disposición constitucional, a fin de que dentro del territorio de cada uno de los Estados queden relevados del pago los gobiernos estatales, además de que en el caso del Distrito Federal coinciden en la misma persona las figuras del sujeto activo y pasivo, lo cual permite eliminar la posibilidad de tributación.

Cabe hacer la misma reflexión respecto de la exención otorgada a los Municipios, para aceptar que en el caso del Distrito Federal, los bienes del dominio público de los órganos político-administrativos –cuyos titulares son electos democráticamente– encargados de las demarcaciones territoriales en que se divide al Distrito Federal, igualmente gozarán de las exenciones señaladas, con las salvedades precisadas.

e) **No hay compatibilidad entre lo dispuesto por el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), último párrafo, y la segunda frase contenida en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, ambos de la Constitución Federal**, en cuanto dispone que *“Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.”*, por lo siguiente:

i) Derivado de la naturaleza jurídica y el régimen orgánico de gobierno del Distrito Federal, no puede tomarse la norma y llanamente trasladarla al sistema tributario de la Ciudad de México, pues ésta solamente cuenta con demarcaciones territoriales a cargo de órganos político-administrativos que no tienen, como los Municipios, la posibilidad de administrar libremente su hacienda, ni ésta se forma con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y, menos aún, obtienen contribuciones u otros ingresos que particularmente establezca a su favor la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

ii) Tratándose de los Municipios sí encuentra explicación que la Constitución Federal haya prohibido que las legislaturas estatales establecieran exenciones respecto de bienes inmuebles ubicados dentro de su territorio, pues al gozar de la prerrogativa de gobernarse a sí mismos a través de un Ayuntamiento de elección popular, cuyos recursos son ejercidos en forma directa, era necesario asegurar que no hubiera posibilidad legal de que algunos de los bienes inmuebles ubicados en su territorio se excluyeran de la recaudación tan sólo por la voluntad del legislador local, distorsionándose el concepto de libre administración municipal.

iii) De la falta de coincidencia entre los sistemas interiores de gobierno de los Estados y del Distrito Federal se deriva la incompatibilidad anotada, en el sentido de que no habría motivo para que la Asamblea Legislativa observara esa prohibición si se toma en cuenta que, a diferencia de los Estados, dicho órgano legislativo no aprueba leyes en lo particular para cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, ni tales órganos político-administrativos tienen las garantías interinstitucionales de que gozan los Municipios, de forma tal que al establecer leyes únicas y generales para todas ellas, no hay razón para proteger su hacienda, pues ésta constitucionalmente es inexistente.

iv) En consecuencia, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede válidamente introducir en sus leyes tributarias exenciones o reducciones a favor de ciertos contribuyentes, porque tal proceder no implica una violación al artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Federal, en virtud de que las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México no tienen un régimen fiscal propio para cada una, sino que las leyes de esa materia se aplican por igual en todas; no podría asumirse que la recaudación fuese precaria y, por tanto, en perjuicio de alguna demarcación en concreto, pues en todo caso sería el ingreso del Gobierno del Distrito Federal, en general, el que resintiera esa disminución en sus percepciones totales. La conclusión anterior no presupone que todas las exenciones o reducciones establecidas guarden apego a la Constitución Federal, pues en cada caso habrá que examinar si no trastocan el principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV del mismo ordenamiento fundamental, o cualquiera otro de sus postulados.

Como se puede observar, los razonamientos contenidos en la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la contradicción de tesis 81/2006-SS, son de utilidad para efecto de dilucidar el tema analizado en el presente asunto pues, en lo que interesa, queda de manifiesto que hay compatibilidad entre lo preceptuado por el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal en su tercer enunciado que señala: **“Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.”**, con la naturaleza y el régimen orgánico de gobierno del Distrito Federal en cuanto a su hacienda pública se refiere, por virtud del puente normativo establecido por el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo, de dicho ordenamiento fundamental, en la medida en que tales precisiones solamente complementan el régimen tributario al que se encuentran sometidos los bienes de la Federación ubicados en la Ciudad de México; al admitir, guardada proporción, una equiparación entre los bienes del dominio público de los Estados y los del Distrito Federal, así como en relación con los Municipios para aceptar que en el caso del Distrito Federal, los bienes del dominio público de los órganos político-administrativos encargados de las demarcaciones territoriales en que se divide al Distrito Federal, para concluir que todos ellos gozarán de la exención señalada, con las respectivas salvedades.

### **III. Interpretación constitucional sobre la amplitud de la exención contenida en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal, para dilucidar el planteamiento de fondo.**

A fin de resolver el problema jurídico planteado en el presente caso, es necesario tener en cuenta que Don Venustiano Carranza, al presentar el proyecto de Constitución ante el Congreso Constituyente, en relación con el Municipio, dijo:

***“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores (...).”***

En la sesión del veinticuatro de enero de mil novecientos diecisiete, el diputado Heriberto Jara, señaló:

***“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a pueblos como refiriéndose a entidades en lo general.”***

De lo anterior se ve, que desde el origen de la actual Constitución Federal, se puso de manifiesto la importancia de la autonomía económica como un medio para asegurar la autonomía política; pues, según se sustentó, sin libertad económica, el Municipio Libre, base de la organización política de México, es una ficción irrealizable.

Cabe precisar, que la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal se incorporó al texto fundamental mediante reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres,<sup>7</sup> estableciéndose un conjunto de reglas básicas tendientes a fortalecer y preservar al Municipio Libre y, específicamente, su Hacienda Municipal, a modo de garantizarle un mínimo de ingresos por diversos conceptos, según se explica en la iniciativa presidencial de la cual derivó el Decreto de reformas, que en la parte conducente dice:

<sup>7</sup> En la reforma, se incluyó, entre otros, la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que quedó en los siguientes términos:

“IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.”

*“(...).*

*Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su Hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.*

*Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.*

*Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas Locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.*

*Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consustanciales para la vida de los Municipios.*

*Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.*

*Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la Hacienda Municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los Ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.*

*(...).”*

La decisión de preservar la Hacienda Municipal frente a las decisiones de política fiscal de las Legislaturas Estatales, a fin de evitar que aquella fuera gravemente afectada por cualquier género de exenciones en favor de sujetos determinados, provocó que en la iniciativa presidencial de que se trata y en los dictámenes elaborados por las comisiones respectivas de los órganos legislativos, se sentara con toda claridad que el propósito del órgano reformador fue disponer, como regla general, que no se autorizaban exenciones en el pago de contribuciones reservadas a la Hacienda Municipal y que sólo por excepción procedían aquellas referentes a los bienes de dominio público de la Federación, los Estados y los propios Municipios, como se corrobora con la lectura de los dictámenes formulados por las Cámaras de Diputados y Senadores sobre la iniciativa de reformas, de los cuales se transcriben las partes de interés, respectivamente:

*“(...).*

*En forma particularmente acuciosa fueron estudiados por las comisiones dictaminadoras, los términos en que la iniciativa redactó la fracción IV del artículo 115, sobre la que fue notable el número de aportaciones y comentarios de los ciudadanos senadores.*

*Por principio, en esta fracción se orienta lo que por origen ha correspondido siempre a los Municipios, o sea, su facultad de administrar libremente la Hacienda Municipal, la que en los términos del proyecto se enriquece notablemente al conformarla con contribuciones y participaciones que el propio texto enumera, mereciendo particular relevancia las participaciones por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos los conceptos. Se establece así un sentido de territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos por impuestos prediales se reviertan en favor de la localidad en la que los predios y toda propiedad inmobiliaria adquieran valor económico por su uso y circulación, lo cual ya no estará sujeto, una vez establecida la vigencia de esta fracción, a reversión de ningún tipo.*

*Como un principio de congruencia y también de justicia, formarán parte de la Hacienda Municipal los ingresos que provengan por la prestación de los servicios públicos a cargo de los Municipios.*

*Cabe destacar que, según el texto de la iniciativa, de su exposición de motivos y de las explicaciones escuchadas durante la comparecencia del ciudadano secretario de Gobernación, los ingresos municipales no quedan limitados a lo que expresamente consigna la fracción IV, sino que las Legislaturas Locales podrán agregar otros renglones importantes como aprovechamientos, productos, financiamientos, cooperaciones diversas, y otros rubros cuya terminología varía con la dinámica del propio desarrollo y no es por ello susceptible de quedar consignado en un precepto de rango constitucional.*

*Quedó entendido asimismo que la distribución de las participaciones que la Federación entrega a los Municipios habrá de realizarse a través de las normas que expidan los Congresos Locales, los cuales adecuarán en forma equitativa lo que corresponda a cada uno de ellos, con lo que se eliminan arbitrariedades, caprichos y desórdenes. Novedad que fortalece al Municipio es la autorización para que con el gobierno de su Estado concerte convenios de coordinación y éste ejecute alguna de las funciones relacionadas con la administración impositiva, necesidad de organización compartida que no deba gravitar sobre los recursos municipales ni entenderse como forma obligatoriamente perpetua, sino susceptible de eliminarse en la medida en que la autosuficiencia municipal acceda al campo de su capacidad administrativa.*

*(...).*

*“(...).*

*La determinación de los impuestos cuya recaudación beneficiará al Municipio así como de ciertos derechos, no hace limitativos los renglones de ingresos y sí permite, inicialmente, conocer con certeza las fuentes primarias propias e intocables del haber municipal, estableciendo la posibilidad de convenir con el Estado que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación de esas contribuciones. Rasgo importante de su autonomía es que sus presupuestos de egresos serán aprobados internamente por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.*

*(...).*

Una vez precisado lo anterior, se tiene que el artículo 115, fracción IV, dispone lo siguiente:

**“Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:**

**(...).**

**IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:**

**a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.**

**Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.**

**b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.**

**c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.**

**Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.**

**(...).”**

En la parte que interesa, la fracción IV, inciso a), señala que los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Por su parte, el inciso c) dispone que los Municipios percibirán los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En un párrafo aparte, contempla que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas; además, señala que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, y sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

De lo anterior se advierte que el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal, dispone una regla general consistente en prohibir todo tipo de exención sobre las contribuciones municipales, pues señala que las leyes federales no pueden limitar a los Estados la facultad de establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria o sobre los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales.

Asimismo, establece que las leyes federales no pueden conceder exenciones sobre los mismos conceptos, es decir, sobre la propiedad inmobiliaria o sobre los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales.

Y finalmente, que las leyes estatales no pueden conceder exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de tales conceptos, esto es, la propiedad inmobiliaria o los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales.

También contempla una excepción a la prohibición general de exentar, al señalar que:

**“(...). Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.”**

Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación al alcance del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en un primer momento sustentó la jurisprudencia 2a./J. 22/97, que señala:

**“Novena Epoca.**

**No. Registro: 198730.**

**Instancia: Segunda Sala.**

**Jurisprudencia.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.**

**Tomo: V, Mayo de 1997.**

**Materia(s): Constitucional, Administrativa.**

**Tesis: 2a./J. 22/97.**

**Página: 247.**

**DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.** *El penúltimo párrafo de la base IV del artículo 115 constitucional, al cual remite el texto vigente del artículo 122, base primera, fracción V, inciso b), del mismo Ordenamiento Fundamental, se debe interpretar en el sentido de que dentro de la exención autorizada para bienes del dominio público de la Federación y los Estados, quedan comprendidos los organismos descentralizados como titulares de los inmuebles descritos en el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, por los servicios que preste el Municipio en materia de agua potable, toda vez que el autor del precepto constitucional, al autorizar la exención, claramente la hace extensiva no sólo a los tributos sobre la propiedad inmobiliaria, sino también a los ingresos que obtenga el Municipio por los servicios públicos a su cargo, lo cual significa que se refirió a las contribuciones causadas por aquellos servicios que se presten en relación con los bienes de dominio público en favor de la Federación, Estados u organismos descentralizados, en razón de la importancia que atribuyó a la función desarrollada a través de la afectación y destino de tales bienes sometidos al régimen de protección de que se trata.*

Sin embargo, el criterio contenido en la jurisprudencia antes transcrita ha dejado de tener aplicación, toda vez que en términos de lo dispuesto actualmente por el mismo precepto constitucional, no es viable la exención sobre los ingresos que obtenga el Municipio por los servicios públicos a su cargo.

En efecto, al momento de resolverse la contradicción de tesis 53/96, entre las sustentadas por el Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito –la cual dio origen a la jurisprudencia antes transcrita–, el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, dispuso después de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, lo siguiente:

***“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.”***

La parte final del párrafo transcrito establecía que únicamente los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarían exentos de dichas contribuciones.

El vocablo “dichas” se refiere a las contribuciones señaladas en los incisos a) y c) de la propia fracción IV del artículo 115, es decir, en relación con las que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria y las que se refieran a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales, respectivamente.

De ello se desprende que hasta antes de la reforma, se podía interpretar que los inmuebles de dominio público se encontraban exentos, no sólo del pago por concepto de contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria (inciso a), sino también de pagar los derechos generados por servicios públicos municipales prestados en relación con esos inmuebles (inciso c).

Ciertamente, el Constituyente lo que estaba determinando era que los bienes del dominio público podían estar exentos de las contribuciones mencionadas.

No obstante lo anterior, el segundo párrafo en comentario fue modificado según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve; en tal virtud –dicha porción normativa cuya transcripción se hace necesario volver a realizar–, en la parte que interesa actualmente señala lo siguiente:

“(...).

***Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.***

(...).”

De esto se desprende que anteriormente se establecía: **“Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones”** y, a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve se dispone: **“Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios”**, es decir, se suprimió la remisión que se hacía a las contribuciones que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV, para señalar que la exención abarca única y exclusivamente a los inmuebles del dominio público; por tanto, la reforma introducida al segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, precisó por sí sola el alcance de la exención en estudio, la cual se refiere en exclusiva a los inmuebles respecto de las contribuciones establecidas sobre la propiedad raíz, y no respecto de los derechos generados por la prestación de servicios públicos municipales.

En otras palabras, la exención constitucional no puede hacerse extensiva al pago de los derechos por la prestación del servicio público de agua potable, por el simple hecho de que el usuario de esos servicios ocupe un inmueble de dominio público, sea de la Federación, del Estado o del Municipio.

Lo anterior, se confirma con la lectura del dictamen de quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, del cual se desprende que la exención se refiere únicamente a las contribuciones o impuestos establecidos sobre la propiedad inmobiliaria:

#### **“CONSIDERACIONES**

(...).

**4.4. La fracción IV es de reformarse, atentos (sic) a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.**

***En efecto, el segundo párrafo debe ser modificado en relación a la prohibición para exentar u otorgar subsidio respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, para dejar el término amplio de ‘personas’ con lo cual se entiende que se trata de personas físicas o morales indistintamente, lo mismo que la denominación genérica ‘institución’, ya que nos referimos a ‘instituciones públicas o privadas’.***

***Por tal razón, los bienes del dominio público de los tres órdenes del gobierno, que utilicen las entidades paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.***

***Lo anterior responde al hecho de que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo, si tributan impuesto predial.***

***Además del principio de equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.***

(...).”

Lo que se buscó con esta reforma fue evitar que la Federación y sus organismos descentralizados tuvieran que pagar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria por las grandes obras, presas, refinerías y puertos, entre otras, pero no dejar de pagar por el servicio público de agua potable.

Así, el hecho de que en las discusiones sostenidas en torno a las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal en mil novecientos noventa y nueve respecto del tema de las exenciones a las contribuciones municipales, éstas se refieren al impuesto predial, supuesto en que la calidad de bien del dominio público sí es determinante para el surgimiento de la figura tributaria y, por el contrario, no se refiere a la exención de pago de contribuciones por la prestación de servicios públicos, por lo que es claro que respecto de éstos no puede entenderse la exención.

De lo anterior se sigue que la exención constitucional no se da en atención al sujeto, y tampoco se otorga en atención a la función u objeto público, salvo que se trate de las entidades paraestatales y de los particulares.

En este orden de ideas, la exención se otorga atendiendo a la calidad de bien de dominio público y, en este sentido, aunque la Federación sea el sujeto pasivo de la obligación tributaria y el bien inmueble esté afecto a un objeto público, no se puede hacer extensiva la exención, si no se trata de un bien de dominio público.

En este tenor, si la calidad de bien de dominio público es la que hace surgir la exención, entonces, dicho elemento objetivo deberá ser determinante para la configuración de la figura tributaria.

Con el objeto de advertir cuándo es determinante y cuándo no lo es, es conveniente hacer una comparación entre las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (entre otras, impuesto predial) y las contribuciones derivadas de la prestación de servicios públicos.

Así tenemos que, en el caso del impuesto sobre bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponible consiste en la propiedad o posesión de un bien inmueble, la cual resulta necesaria en este supuesto para el nacimiento de la obligación tributaria.

En cambio, en los derechos, el hecho imponible consiste en la recepción del servicio público de agua potable y, por tal motivo, la calidad de un bien inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo; lo anterior se explica a través del distinto papel que juega el bien de dominio público en cada tipo de contribución. En el primer caso, la propiedad o posesión de dicho bien inmueble es el elemento necesario de la figura tributaria que hace nacer la obligación por lo que, si es de dominio público, impedirá que ésta nazca, ya que goza de la exención constitucional; en cambio, en el segundo caso, el bien inmueble no es parte de la figura tributaria, y en nada le afecta si tiene la calidad de bien de dominio público, por lo que nace la obligación tributaria y no opera la exención; por tanto, las exenciones sólo proceden si para el surgimiento de la figura tributaria es determinante un acto o un hecho jurídico relacionado con un bien inmueble de dominio público, como es la propiedad o posesión.

Sin que sea obstáculo a la conclusión arribada, el hecho de que sea un organismo descentralizado quien preste el servicio público que originalmente corresponde al Municipio, porque la norma constitucional de que se trata prohíbe exentar a los bienes del dominio público que requieran de tales servicios municipales.

Por todo lo anterior, es válido interpretar que las exenciones sólo operan respecto del inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal; es decir, respecto de las contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria, por ser éste el único caso en el que la calidad de bien de dominio público es determinante para el surgimiento de la obligación, pues sólo aquí un acto o un hecho jurídico relacionado con la propiedad inmobiliaria, influirá en el nacimiento de la obligación tributaria, impidiendo que ésta nazca, y haciendo procedente la exención.

Ahora, las consideraciones expuestas en cuanto a la amplitud que debe atribuirse a la exención contenida en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo (tercer enunciado), de la Constitución Federal, en el sentido de que no puede hacerse extensiva al pago de los derechos por la prestación del servicio público de agua potable, por el simple hecho de que el usuario de esos servicios ocupe un inmueble de dominio público, sea de la Federación, de un Estado o de un Municipio, habida cuenta que sólo opera respecto de contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria, son plenamente aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en tanto resulta compatible con su naturaleza y régimen orgánico de gobierno, de acuerdo con el puente normativo previsto por el diverso artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo, del citado ordenamiento fundamental.

De ahí que, aplicados al caso concreto los razonamientos anteriores, sea posible concluir que **en el Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (quien detenta bienes inmuebles sujetos al dominio público de la Federación) no goza de la exención en el pago de derechos por el servicio público de agua potable**, en donde si el hecho imponible consiste en la recepción del servicio, como se ha expuesto, éste queda fuera de la determinación estructural de la figura tributaria y, por tanto, la exención no comprende la recepción de dicho servicio público.

**IV. Aspectos relacionados con los recursos públicos presupuestados a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el pago de los derechos generados por la prestación del servicio público de agua potable en el Distrito Federal.**

Resulta conveniente destacar que, en cumplimiento a la normatividad existente en materia de presupuesto público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe prever y contar con los recursos económicos suficientes para cubrir los derechos generados por los servicios públicos que recibe por parte del Distrito Federal.

Para abundar sobre ese aspecto, en primer término se estima necesario exponer un breve panorama sobre las cuestiones básicas que enmarcan la materia presupuestaria y, por tanto, relativas al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las bases conceptuales del “presupuesto público” se contemplan en el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal<sup>8</sup>, el cual establece que la Cámara de Diputados aprobará anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa discusión sobre las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo. Por su parte, el artículo 73, fracción VIII, del ordenamiento fundamental<sup>9</sup>, prevé la situación de que los gastos superen a los ingresos y se produzca un déficit; en tal caso, la norma constitucional prevé que el Congreso de la Unión determinará las bases sobre las que el Ejecutivo Federal podrá celebrar empréstitos, con lo cual, dicha situación deficitaria podrá cubrirse con deuda pública, debiendo destinarse a sufragar la inversión pública para incrementar los ingresos, salvo los casos en que se utilice con propósitos de regulación monetaria, en operaciones de conversión y con motivo de alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en términos del artículo 29 de la Constitución Federal.

Por ende, el término “presupuesto público” en el sentido amplio que lo contempla el ordenamiento fundamental, implica una unidad compuesta por ingresos, gastos y endeudamiento.

El marco legal en que se inscribe el presupuesto público involucra diversos ordenamientos como son la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley General de Educación y la Ley General de Desarrollo Social, entre otras; sin embargo, la que por su materia específica regula el presupuesto público, es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ese último ordenamiento, en términos generales, desarrolla las bases constitucionales para la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos, así como los principios y reglas a que deben sujetarse las funciones de ingreso y gasto del sector público, los requisitos que deben satisfacerse para su cumplimiento y lo que implica la normatividad a que se halla sujeta la elaboración, ejercicio y registro del presupuesto federal, las atribuciones y funciones de los responsables de la operación de la política fiscal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Congreso de la Unión, particularmente la Cámara de Diputados, y sus órganos de apoyo técnico y asesoría), así como las reglas que deberán observar los ejecutores de gasto, los límites y alcances de la operación de las finanzas públicas, la autonomía presupuestaria, entre otros aspectos.

<sup>8</sup> **Art. 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...).

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

(...).

<sup>9</sup> **Art. 73.** El Congreso tiene facultad:

(...).

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

(...).

Adicionalmente, en torno a las facultades de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en materia de presupuesto público, existe un conjunto de documentos oficiales que regulan y establecen los criterios de distribución del gasto público, a partir de los cuales se elabora el propio documento del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ejecutivo Federal conforma anualmente el “paquete económico” respectivo, integrado en esencia por los siguientes instrumentos: Los Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con el correspondiente proyecto de Decreto y otros documentos relacionados con la política fiscal, tales como la Miscelánea Fiscal.

Una vez aprobada la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación por el Congreso de la Unión, así como el proyecto de Decreto y el propio proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados, adquieren el grado de ley y decreto en vigor, así como de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado, respectivamente, para tener vigencia en el año correspondiente.

El Presupuesto de Egresos de la Federación que emite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es un instrumento jurídico a través del cual se norma el ejercicio del gasto público y el cumplimiento de diversas políticas financieras; por ende, no se trata de un simple listado o catálogo que asigna recursos, sino que consiste en un mandato normativo con reglas en materia de política financiera para el ejercicio del gasto que ordena a los ejecutores del gasto público. De este modo, el presupuesto se formula anualmente con base en programas que señalan objetivos y metas directamente relacionados con la planeación del desarrollo nacional.

El gasto público previsto conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación, es la cantidad de recursos públicos que el gobierno federal decide erogar entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de cada año para cumplir con sus funciones y ejercer sus atribuciones; por tanto, se distribuye entre las diferentes instituciones y organismos encargados de llevar a cabo esas tareas, las cuales se desarrollan, por lo general, con apego a los planes y programas gubernamentales correspondientes con determinadas políticas públicas; de esta manera, el ejercicio del gasto público cierra el circuito de ingresos-gasto que el Estado debe realizar.

Los principales criterios para clasificar y presentar el gasto público son los siguientes:

1) Conforme al criterio administrativo las erogaciones se identifican de acuerdo a la entidad o unidad responsable de la ejecución del gasto; así, las entidades responsables se identifican por *ramos del gasto*, relativos a la *Administración Pública Centralizada* (Presidencia de la República, dependencias, tribunales administrativos), *autónomos* (Poderes Legislativo y Judicial, Instituto Federal Electoral), *entidades paraestatales de control presupuestario directo* (Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad) y *generales* (aportaciones a la seguridad social, deuda pública, participaciones a entidades federativas y Municipios);

2) De acuerdo al criterio programático, el gasto es *programable* si los recursos se emplean para ejecutar planes y programas específicos de gobierno, generalmente asociados con la provisión de bienes y servicios públicos (servicios de educación, salud, seguridad pública); o bien, el gasto es *no programable* si los recursos se destinan a saldar compromisos que por su naturaleza no pueden ser identificados con un programa específico y, más bien, se asocian de manera general a las acciones de Estado y contribuyen al cumplimiento de las funciones gubernamentales (amortizaciones y pago de intereses, participaciones a entidades federativas y Municipios, estímulos fiscales);

3) Según la clasificación funcional, los recursos se identifican por tipo de funciones públicas y relacionadas con la oferta de bienes y prestación de servicios públicos, de modo que hay erogaciones por *funciones de desarrollo social* (educación, salud, agua potable y alcantarillado), *funciones de desarrollo económico* (energía, comunicaciones y transportes, turismo, servicios financieros), *funciones de gobierno* (administración pública, relaciones exteriores, hacienda, orden, seguridad y justicia), entre otros;

4) Conforme al criterio económico las erogaciones se ordenan por objeto del gasto, según su naturaleza económica; así, se identifican como *gasto corriente* aquellas erogaciones efectuadas para adquirir los bienes y servicios necesarios para mantener en funcionamiento el aparato gubernamental (servicios personales –sueldos y salarios–, servicios generales –rentas, teléfono, luz, agua–, materiales y suministros), como *gasto de capital* aquellas asignaciones destinadas a incrementar el acervo de bienes de capital y conservar los ya existentes, así como los recursos transferidos a otros sectores para fines similares (inversión pública –construcción, ampliación y mantenimiento de obras públicas–, transferencias –subsidios, ayudas, donativos, aportaciones a otros sectores o agentes económicos que contribuyen directa o indirectamente a cumplir con las funciones públicas–); y

5) Por último, de acuerdo con el criterio geográfico, las erogaciones se agrupan atendiendo al destino geográfico en términos de entidades federativas y en su caso de Municipios y regiones.

Pues bien, el marco general de referencia permite ubicar la materia presupuestaria, particularmente por lo que se refiere al gasto público, en un ámbito esencial de asignación de recursos económicos a los distintos ejecutores de gasto público que, a la postre, destinarán a la atención y desarrollo de las funciones públicas que, conforme a su competencia, obligaciones, atribuciones y facultades, respectivamente les atañen.

Para corroborar lo anterior, a continuación se transcriben los artículos 4, fracción II, 24, fracción III, 25, primer párrafo, primera parte y 47, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

***“Artículo 4. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:***

*(...).*

***II. El Poder Judicial;***

*(...).”*

***“Artículo 24. La programación y presupuestación del gasto público comprende:***

*(...).*

***III. Las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos.”***

***“Artículo 25. La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:***

*(...).”*

***“Artículo 47. Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.***

*(...).”*

De los preceptos transcritos, se desprende que el Poder Judicial de la Federación (como ejecutor de gasto autónomo) y, en consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está obligada a elaborar su anteproyecto de Presupuesto de Egresos y, con base en él, el Ejecutivo Federal formulará el proyecto de Presupuesto de Egresos –contemplado como gasto público federal– comprendiendo las erogaciones por concepto de gasto corriente, entre las cuales se encuentran los montos para cubrir las contribuciones estatales correspondientes, incluso las contribuciones establecidas por el Distrito Federal, según se entiende.

Ello significa que, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación contará anualmente con los recursos necesarios para cubrir las contribuciones estatales que le corresponda pues, en la formulación de aquél, debe existir un concepto o partida específico para efectuar el pago de dichas contribuciones, entre otras, los derechos generados por la prestación del servicio público de agua potable a cargo del Distrito Federal, lo cual obedece a la necesidad de presupuestar el gasto público y, en ese sentido, el legislador ordinario en el citado cuerpo legal establece, fija y ordena la distribución de los recursos económicos necesarios para que los ejecutores de gasto público cumplan con su objeto público.

En ese contexto, no cabe duda de que existen a favor del Poder Judicial de la Federación y, en particular, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los conceptos o partidas presupuestales destinados a cubrir la contribución local de referencia que conforme a la normatividad aplicable, se genere en el ejercicio respectivo.

**V. Consecuencias de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ubique en el supuesto de exención constitucional para el pago de derechos por la prestación del servicio público de agua potable en el Distrito Federal.**

Habida cuenta que la exención prevista por el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo (tercer enunciado), de la Constitución Federal no puede hacerse extensiva al pago de los derechos por la prestación del servicio público de agua potable, por el simple hecho de que el usuario de esos servicios ocupe un inmueble de dominio público, sea de la Federación, de un Estado o de un Municipio, en razón de que sólo opera respecto de contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria, y que tal criterio resulta plenamente aplicable a la hacienda pública del Distrito Federal, en tanto resulta compatible con su naturaleza y régimen orgánico de gobierno, de acuerdo con el puente normativo previsto por el diverso artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo, del citado ordenamiento fundamental, se concluye que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la obligación sustantiva de pagar los derechos establecidos en la normatividad del Distrito Federal por el suministro de agua potable, a no ser que conforme a dicha normatividad, se ubique en algún supuesto de exención, no sujeción o situación de excepción que le libere de la carga tributaria, y a dar cumplimiento a las obligaciones formales y/o accesorias que derivan de la relación tributaria, por conducto del área jurídica y/o administrativa que en cada caso resulte competente conforme a sus funciones y con cargo a la partida o concepto presupuestal correspondiente, todo ello en términos de las disposiciones aplicables.

Ahora, para determinar el momento a partir del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá dar cumplimiento a las obligaciones señaladas, es necesario tener en consideración los siguientes aspectos:

1) Si bien es verdad que conforme a la normatividad local del Distrito Federal, las autoridades hacendarias están facultadas para realizar el cobro de contribuciones en tanto no hayan prescrito, también lo es que hasta antes de la emisión del presente fallo existía indefinición en materia de derechos por la prestación del servicio público de agua potable, en cuanto a si la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ubicaba en los supuestos de la exención prevista por el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo (tercer enunciado), en relación con el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo, de la Constitución Federal.

2) En términos del artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las sentencias deben fijar, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse;

3) La Federación, por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como integrante del Poder Judicial), es una persona jurídica pública que, para el desarrollo de sus funciones y para la atención de sus obligaciones de carácter económico (entre ellas las tributarias), se encuentra sujeta a la normatividad vigente en materia presupuestaria en la cual rige el *principio de anualidad* (artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal);

4) Según se expuso en párrafos anteriores, en la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación –y en su redacción definitiva– para un determinado ejercicio fiscal, debe existir un concepto o partida destinada a cubrir las erogaciones por concepto de gasto corriente, entre las cuales se encuentran las contribuciones correspondientes; de ahí que los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deban cubrir las contribuciones federales, estatales (también las del Distrito Federal) y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente;

5) Por regla general, no procederá efectuar pagos con cargo al Presupuesto de Egresos cuya vigencia hubiese concluido, salvo que se trate de conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones respectivas, que hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y los ejecutores de gasto hubiesen presentado el informe relativo al monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al cierre del ejercicio fiscal anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública. En caso de que al treinta y uno de diciembre del ejercicio respectivo, los ejecutores de gasto conserven recursos que les hubiesen sido transferidos (es decir, que no los hubiesen aplicado), deberán reintegrarlos a la Tesorería de la Federación. Así se desprende del artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual dispone:

***“Artículo 54. Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.***

***Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.***

***Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.***

***Los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos podrán ser hasta por el 80% del monto de endeudamiento autorizado como diferimiento de pago en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél en que deba efectuarse su pago.***

***Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo.”***

Con base en los extremos anteriores, este Tribunal Pleno considera que las obligaciones a las que se encuentra sujeta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de derechos por el suministro de agua potable, tanto la sustantiva de pago como las formales que se deriven de la relación tributaria, le serán exigibles por parte de las autoridades hacendarias del Distrito Federal a partir de que la presente resolución se publique en el Diario Oficial de la Federación y respecto de los derechos que comenzaron a devengarse a partir del ejercicio fiscal de dos mil nueve, considerando que el concepto o partida presupuestal respectiva fue autorizada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación de dicho ejercicio que se encuentra actualmente vigente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Queda resuelta la consulta formulada por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, a que se refiere el resultando primero de esta sentencia, en relación con el tema relativo al pago de derechos por la prestación del servicio público de agua potable en el Distrito Federal.

**SEGUNDO.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación no está exenta de pagar los derechos que genera el servicio público de agua potable en términos de la normatividad aplicable del Distrito Federal y, por vía de consecuencia, debe cumplir con las obligaciones formales que se vinculan con la obligación sustantiva de pago de la cual no está relevada constitucionalmente.

**TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente en funciones Góngora Pimentel; los señores Ministros Aguirre Anguiano y Silva Meza votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Gudiño Pelayo, formularon reservas en relación con la competencia de este Alto Tribunal para conocer del asunto. Previo aviso, no asistieron los señores Ministros Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Firman el señor Ministro Presidente en funciones y la señora Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Ministro Presidente en Funciones: **Genaro David Góngora Pimentel.**- Rúbrica.- Ministra Ponente: **Margarita Beatriz Luna Ramos.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

LICENCIADO MARIO ALBERTO ESPARZA ORTIZ, Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CERTIFICA que las presentes copias fotostáticas constantes de cuarenta y siete fojas útiles, debidamente cotejadas y compulsadas, concuerda fielmente con su original de las cuales fueron tomadas, que obra en el expediente varios 670/2006-PL, promovido por EL MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRON, y se expide para los efectos legales consiguientes. Doy fe.- México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil nueve.- Rúbrica.