

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 48/2015, así como el Voto de Minoría formulado por los Ministros José Fernando Franco González Salas, Norma Lucía Piña Hernández y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 48/2015.

ACTOR: MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, ESTADO DE AGUASCALIENTES.

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIA:

MARÍA ESTELA FERRER MAC GREGOR POISOT.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día uno de diciembre de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver el expediente de la controversia constitucional identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Por escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Laura Hernández Lirra, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes, promovió controversia constitucional en representación de dicho Municipio, en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado mencionado, así como al Secretario de Gobierno de la entidad, y como acto cuya invalidez se solicita la expedición, promulgación y publicación del Decreto 205 en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes de seis de julio de dos mil quince, por el que se reforman y adicionan diversos preceptos de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes. Asimismo, se señalaron con el carácter de terceros interesados al Instituto de Educación de Aguascalientes, a la Secretaría de Salud de dicho Estado y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

SEGUNDO. Antecedentes. En la demanda se narraron como antecedentes los siguientes:

1. En el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se publicó la reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República, que tuvo como punto de referencia la renovación y el fortalecimiento del Municipio, a través de la dotación de libertad y autonomía y de mayores responsabilidades públicas, mediante el reconocimiento y protección del ámbito competencial exclusivo municipal y reenvío de la normatividad secundaria a las Legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos, según el caso. Se actualizaron los conceptos contenidos en la fracción III como de competencia exclusiva de los Municipios, no concurrente con el Estado, entre ellos, agua potable, obra pública, policía preventiva, entre otros servicios públicos, que supone no sólo su prestación sino también la función reglamentaria de promoción, desarrollo y participación comunitaria.
2. Conforme a los artículos 115 de la Constitución General de la República y 66 de la Constitución del Estado de Aguascalientes, el Municipio es la institución jurídica, política y social de carácter público, con autoridades propias y funciones específicas, libre administración de su hacienda pública, personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene la potestad para normar directa y libremente las materias de su competencia. El Municipio es libre en su régimen interior y es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que pueda existir autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
3. En el Estado de Aguascalientes, las administraciones municipales se renuevan cada tres años y, específicamente, en el Municipio de Jesús María para el periodo dos mil catorce - dos mil dieciséis, que inició el uno de enero de dos mil catorce, quien suscribe la demanda tiene el carácter de Síndico.
4. Mediante sesión ordinaria de Cabildo de cinco de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, se expidió el acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes de uno de octubre de mil novecientos noventa y cinco, por el que se creó la Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (CAPAS), como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que en el numeral 96, fracción XVI, del Código Municipal de Jesús María, aparece como la dependencia administrativa encargada del adecuado ejercicio de las atribuciones y responsabilidades ejecutivas en relación con la prestación del servicio de agua potable.

5. En el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes de seis de julio de dos mil quince, se publicó el Decreto de reformas y adiciones a la Ley de Agua para el Estado, que en los numerales que se impugnan invade la esfera de atribuciones del Municipio actor.
6. Dentro del territorio de dicho Municipio hay siete planteles educativos públicos y diez unidades médicas, ocho de ellas de la Secretaría de Salud del Estado de Aguascalientes, lo que se menciona para hacer evidente el perjuicio que sufre la hacienda municipal con motivo de los ingresos que dejará de percibir a causa de las modificaciones y adiciones que se impugnan y que invaden la esfera de competencia del Municipio actor.

TERCERO. Preceptos constitucionales señalados como violados y conceptos de invalidez. El Poder actor señaló como violados los artículos 4, 27, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y planteó, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

- Los artículos 96, cuarto párrafo, y 104, primero y segundo párrafos, de la Ley del Agua para el Estado de Aguascalientes, invaden la esfera de competencia exclusiva del Municipio actor pues regulan aspectos que corresponden a la facultad reglamentaria municipal.

En efecto, conforme al artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución, los Ayuntamientos están facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por su parte, la fracción III de la citada norma suprema establece que los Municipios tendrán a su cargo, el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposiciones de aguas residuales, lo que constituye una facultad que les es exclusiva y que les corresponde regular, sin perjuicio de observar lo que dispongan las leyes federales y estatales.

Esto es, siendo competencia exclusiva del Municipio prestar el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, por sí o a través del ente creado para ello, corresponde al propio Municipio establecer en norma de carácter general, la administración y forma específica de prestación del servicio; éste implica un gasto presupuestal derivado de la operación del sistema y el mantenimiento de tuberías, pozos, bombas, desazolve de drenaje, etcétera, que es recuperable con el pago de las cuotas o tarifas del consumo medido de los usuarios. La problemática derivada de la operatividad día a día sólo es conocida por el Municipio, al que compete su regulación y no al Estado que únicamente debe establecer bases generales en relación con las facultades y atribuciones municipales.

- El artículo 96, párrafo cuarto, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, establece que a las escuelas y hospitales públicos, por considerarse bienes de dominio público, conforme al numeral 8, fracción II, de la Ley de Bienes de dicho Estado, no se les cobrará por los servicios de agua potable y alcantarillado.

La anterior prescripción es contraria al artículo 115, fracción IV, constitucional y al criterio establecido por la Segunda Sala al fallar la contradicción de tesis 43/2010, en la que determinó que los bienes del dominio público están excluidos de la exención prevista en la citada norma suprema, según se aprecia de la jurisprudencia con el rubro: **“DERECHOS POR EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. NO ESTÁN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, SEGUNDO PÁRRAFO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, AL CUAL REMITE EL NUMERAL 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO B), ÚLTIMO PÁRRAFO, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.”**

La Legislatura demandada interpretó incorrectamente la modificación que sufrió la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República en mil novecientos noventa y nueve, ya que la intención del Constituyente fue fortalecer la hacienda municipal, modificando la exención a los bienes de dominio público que atiende sólo a la calidad de esos bienes y no al carácter de los sujetos pasivos de la relación tributaria o a la función u objeto públicos, de suerte que el beneficio que refiere se circunscribe a la actualización del hecho imponible que tenga por objeto la propiedad, posesión o detentación de un bien del dominio público y, por tanto, sólo en las contribuciones que recaigan sobre alguna conducta relacionada con bienes raíces, el hecho imponible se vincula directamente con el objeto aludido y gozan de la exención, lo que no ocurre con los derechos por servicios pues el supuesto generador de la obligación tributaria es la recepción del servicio público; así, la calidad del bien inmueble, sea de dominio público o no, es ajeno para la configuración del tributo.

Se sigue de lo anterior, que la referida disposición impugnada vulnera la esfera competencial del Municipio actor y los derechos institucionales que a su favor consagra la Constitución.

- Igual vulneración se produce con motivo de la modificación que sufrió el primer párrafo del numeral 104 de la Ley de Agua impugnada, así como con la adición de su segundo párrafo, en los que se prevé que la falta de pago consecutivo por parte de los usuarios no domésticos, faculta al Municipio o al prestador del servicio para suspender el suministro de agua potable hasta que se regularice el pago y, tratándose de uso doméstico, la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, dará lugar a que se reduzca el suministro a doscientos litros de agua potable al día, por considerarse que se está en el supuesto de grupo vulnerable en atención a los criterios del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sin que sea posible generar o cobrar cuotas posteriores a la implementación de la medida hasta que no se regularice la prestación del servicio.

Tal disposición no cumple con el principio de objetividad de la ley y deja en estado de indefensión al Municipio actor al impedirle prestar correctamente el servicio de suministro de agua, pues es ilógico aplicar de manera general los criterios del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza; ello, porque en nuestro país rige la cultura del no pago y éste puede darse por múltiples causas, lo que no es privativo de las clases sociales baja o media baja, además de que la medida es contraria a la fracción IV del numeral 31 de la Constitución General de la República, en tanto hay personas que se colocan en los niveles socioeconómicos que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) clasifica como E o D y cumplen sus obligaciones ciudadanas, mientras que otras que se colocan en los niveles A, B o C no las cumplen, por lo que se pone a la autoridad en situación de cometer actos injustos e inequitativos.

Debe precisarse que las cuotas y tarifas se establecen atendiendo a los niveles socioeconómicos de los fraccionamientos en forma general y según su localización geográfica, por lo que desde ese momento se respeta el principio de justicia distributiva, sin menoscabo de los casos que de manera especial se tratan a petición de los usuarios que comprueban alguna situación de vulnerabilidad o cuestiones de pobreza extrema, lo que demuestra que atender en lo general a los criterios derivados del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza impiden la aplicación justa y equitativa de las cuotas impidiéndose que se preste el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado de manera suficiente, salubre, aceptable y asequible, de suerte que la medida impuesta en la norma impugnada vuelve casi incosteable la prestación de dicho servicio.

La inconstitucionalidad de la norma se hace evidente si se considera que desconoce que existe la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes, para el ejercicio de dos mil catorce, que en su artículo 65 regula lo relativo a las cuotas y tarifas del cobro de agua potable, entre otras cuestiones, que está vigente y debe ser observada pues se expidió conforme a lo previsto en los artículos 27, fracciones II y IV, segundo párrafo, 46, fracción I, y 70 de la Constitución del Estado y 36, fracción IV, de la Ley Municipal de la entidad, conforme a los cuales, el Municipio está facultado para proponer anualmente su Ley de Ingresos, correspondiendo al Congreso y al Ejecutivo locales su expedición y promulgación a fin de permitir al Municipio el cobro de las cuotas por los servicios que presta; así, la medida impuesta en la disposición que se impugna contraviene las disposiciones locales referidas e implica que el prestador del servicio pueda incurrir en responsabilidad en caso de aplicarla.

No hay duda entonces que la norma impugnada debe ser materia del reglamento municipal pero no de una ley estatal y, por tanto, invade la esfera competencial del ente actor y transgrede los derechos institucionales que le otorga la Ley Suprema.

CUARTO. Admisión a trámite de la controversia constitucional. Por acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 48/2015 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

El Ministro instructor, mediante acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil quince, admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, pero no al Secretario General de la entidad por ser un órgano subordinado del Ejecutivo Estatal, y con el carácter de terceros interesados a quienes se señaló como tales en el demanda, sin perjuicio de lo que al respecto se estimara al dictar sentencia; por último, ordenó emplazar a los Poderes y terceros interesados mencionados para que formularan su contestación, así como dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. Este Poder, por conducto del Secretario General de Gobierno, contestó la demanda en los siguientes términos:

- Es cierto que en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes de seis de julio de dos mil quince, se publicó el Decreto 105.
- No se contestan los hechos que se imputan al Congreso de la entidad por no ser propios.
- La promulgación del Decreto impugnado se llevó a cabo en acatamiento a las facultades que el artículo 46, fracción I, de la Constitución de la entidad otorga al Gobernador, así como a la solicitud contenida en el oficio 0588/PL/L de veinticinco de junio de dos mil quince, por el que el Poder Legislativo envió el citado Decreto para su promulgación y publicación, mismo que fue recibido en la Secretaría General de Gobierno el veintinueve del mismo mes y año.
- La sola promulgación del Decreto no vulnera las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se invocan en la demanda, según se explica en la jurisprudencia intitulada: **“LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ.”**

SEXTO. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. Este Poder dio contestación a la demanda por conducto del Presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente, manifestando, en esencia, lo siguiente:

- o El Congreso del Estado de Aguascalientes legisló en la materia de agua bajo la facultad que le confiere el artículo 27, fracción I, de la Constitución de la entidad, en tanto el Decreto 205 comprende aspectos que no son de la competencia exclusiva de la Federación en términos del numeral 73 de la Constitución General de la República.

Es cierto que el numeral 115, fracciones III y IV, de la Ley Suprema, encarga a los Municipios la prestación de los servicios públicos que se precisan y determina que administrarán libremente su hacienda, la que 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; sin embargo, se precisa que sin perjuicio de su competencia constitucional, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales, en el desempeño de sus atribuciones y en la prestación de los servicios a su cargo.

Acorde con lo anterior, el Congreso de la entidad modificó la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes atendiendo a lo dispuesto por el artículo 4 de la Constitución General de la República, que establece que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, debiendo la ley definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, previendo la participación de la Federación, Estados, Municipios y de la ciudadanía para la consecución de tales fines.

De igual manera, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas afirma que el derecho humano al agua potable y al saneamiento deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está asociado al derecho a la vida, la salud y la dignidad del ser humano.

El punto IV de la Conferencia de Dublín reconoce el valor económico del agua pero también lo considera una bien social y cultural, de suerte tal que debe estar al alcance de todas las personas y los costos directos e indirectos de su provisión deben ser accesibles y no poner en riesgo otros derechos humanos.

El Estado debe garantizar el acceso al servicio de agua potable y alcantarillado al establecerse que su prestación corresponde al Municipio y tratándose de Aguascalientes, ello se regula en la Ley de Agua de la entidad, que en sus numerales 13 y 14 precisa que los Municipios tiene el deber de prestar el servicio en condiciones que aseguren su continuidad, regularidad, calidad y cobertura de manera que se logre la satisfacción de las necesidades de los usuarios y la protección del ambiente.

- o En atención a lo anterior, la Comisión Dictaminadora consideró tratándose de uso doméstico del agua, que ante la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, se pueda reducir el suministro a doscientos litros de agua por día por domicilio hasta que se regularice el pago, al estimarse que los afectados por la medida se encuentran en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza, que realmente no constituye una medición de la pobreza por no comprender todas las fuentes de riqueza ni todas las dimensiones de la medición oficial dada a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en diciembre de dos mil nueve.

- o Tratándose del suministro gratuito del agua potable a escuelas y hospitales públicos, se precisa que se trata de inmuebles destinados a satisfacer el derecho a la educación y la protección de la salud consagrados en los artículos 3 y 4 de la Constitución General de la República, lo que les da el carácter de bienes del dominio público, determinándose que el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado que se les presta no debe generarles ningún costo, en atención a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley Suprema, por lo que si bien los Estados están impedidos para afectar la hacienda municipal, excepcionalmente pueden hacerlo tratándose de bienes de dominio público destinados a la prestación de los servicios públicos de educación y salud.

Debe precisarse que en cumplimiento al artículo 31, párrafo primero, de la Constitución del Estado de Aguascalientes, se enviaron oficios a los Ayuntamientos de la entidad, así como al Jefe de Gabinete y al Secretario General de Gobierno del Estado, al Director Local Aguascalientes de la Comisión Nacional del Agua y al Director General del Agua de la entidad, pero el Municipio actor fue omiso en dar su opinión y comentarios respecto de las iniciativas de reformas y adiciones a la Ley de Agua, a pesar del oficio 1445/499/520/318/325 de treinta y uno de marzo de dos mil quince, que recibió el ocho de abril siguiente, por lo que es inexacto que la Legislatura hubiera invadido la esfera competencial municipal.

SÉPTIMO. Terceros interesados y Procuraduría General de la República. El Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social compareció a formular manifestaciones en relación con la demanda de controversia constitucional. Lo mismo hizo el Director Jurídico del Instituto de Educación de Aguascalientes, pero en forma extemporánea. No comparecieron los titulares de la Secretaría de Salud de la entidad ni de la Procuraduría General de la República.

OCTAVO. Audiencia. Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiuno de mayo siguiente, ya que se trata de un conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes y el Municipio de Jesús María de esa entidad, con motivo de la expedición y promulgación de normas generales.

SEGUNDO. Precisión de normas impugnadas. En la demanda de amparo se solicitó la invalidez del “Decreto No. 205, publicado el 6 de julio de 2015, en el Periódico Oficial del estado de Aguascalientes, en donde se reforman los artículos 51, párrafo segundo; 56, párrafo primero en su fracción X, así como el párrafo segundo; 57, fracción IV; 69, fracciones VII y VIII, asimismo se le adiciona la fracción IX; se reforma el artículo 94, fracción I; se adiciona el párrafo cuarto al artículo 96; y se reforma el párrafo primero y se adiciona un párrafo segundo al artículo 104, recorriéndose en su orden los subsecuentes, de la LEY DE AGUA PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES”.

Al respecto, este Alto Tribunal estima importante precisar que del referido Decreto, sólo se impugnan las modificaciones y reformas que sufrieron los artículos 96, en su cuarto párrafo, y 104, en sus párrafos primero y segundo, pues si bien inicialmente, en el capítulo de “**NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE SOLICITA**” de la demanda, se citan todas las normas que fueron modificadas o adicionadas por dicho Decreto, ello obedece a la identificación del mismo en cuanto se reproduce el artículo único del Decreto en los términos en que fue publicado, pero lo cierto es que sólo se formulan conceptos de invalidez en contra de los numerales 96 y 104 especificados.

TERCERO. Oportunidad. Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

El Municipio actor impugna los artículos 96, párrafo cuarto, y 104, párrafos primero y segundo, de la Ley de Aguas para el Estado de Aguascalientes, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de esa entidad el seis de julio de dos mil quince.

El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹, establece que el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional cuando se impugnen normas de carácter general es de treinta días contados a partir del día siguiente al de su publicación o al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el Decreto número 205, por el que se modificó y adicionó la Ley impugnada, se publicó el lunes seis de julio de dos mil quince, el plazo para la presentación de la demanda corrió del día martes siete de julio, día hábil siguiente al de la publicación, al miércoles dos de septiembre del año citado, ya que deben descontarse conforme a lo previsto por los artículos 2.² y 3.³ de la Ley Reglamentaria de la materia, 159⁴ y 163⁵ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los días once y doce de julio, uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de agosto de dos mil quince, por haber sido sábados y domingos, respectivamente, así como del dieciséis al treinta y uno de julio de ese año, por corresponder al primer periodo vacacional.

Por tanto, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día veintiséis de agosto de dos mil quince, según se desprende del sello asentado al reverso de la última página de la demanda, no hay duda que la controversia constitucional se promovió en forma oportuna.

CUARTO. Legitimación activa. El Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes, compareció al presente juicio por conducto de Laura Hernández Lirra, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento, lo que acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral el diez de julio de dos mil trece⁶, así como con el Periódico Oficial de la entidad de veintisiete de enero de dos mil catorce⁷, en el que se publicó el acuerdo por el que el Consejo Municipal Electoral declaró válidas las elecciones celebradas el trece de julio de dos mil siete, para el trienio dos mil catorce-dos mil dieciséis.

Ahora bien, el Municipio actor es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal⁸, legitimado para promover controversia constitucional contra el Estado al que pertenece respecto de la constitucionalidad de sus disposiciones generales, como lo son los artículos 96, cuarto párrafo, y 104, primero y segundo párrafos, de la Ley del Agua para el Estado de Aguascalientes

Asimismo, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia,⁹ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 67 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes¹⁰, 42, fracciones III y IV, de la Ley Municipal para ese Estado¹¹ y 28 del Código Municipal de Jesús María, Aguascalientes¹², la representación del Municipio actor recae expresamente en el Síndico, es claro que dicho Municipio, al comparecer al presente juicio por conducto de Laura Hernández Lirra –quien como ya se indicó, suscribió la demanda ostentándose como Síndico del Ayuntamiento y así lo acreditó– cumplió el requisito exigido por el mencionado numeral 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia.

¹ ARTÍCULO 21. El Plazo para la interposición de la demanda será: (...) II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y (...)

² ARTÍCULO 20. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³ ARTÍCULO 30. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:--- I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;--- II. Se contarán sólo los días hábiles, y--- III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴ ARTÍCULO 159. Los servidores públicos y empleados de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal, disfrutarán de dos periodos de vacaciones al año entre los periodos de sesiones a que se refieren los artículos 30. y 70 de esta ley. (...)

⁵ ARTÍCULO 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

⁶ Foja 36 del expediente.

⁷ Fojas 38 a 73, concretamente 59 frente a 60 vuelta.

⁸ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:--- I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...) i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...)

⁹ Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

¹⁰ Artículo 67.- Los Municipios gozan de personalidad jurídica para todos los efectos legales. En asuntos jurisdiccionales, serán representados por los Síndicos o por aquellos que se designen de conformidad con lo que establezca la Ley que en materia municipal emita el Congreso del Estado.

¹¹ Artículo 42.- Son facultades y obligaciones de los síndicos de los ayuntamientos: (...) III. La procuración, defensa, promoción y la representación jurídica de los intereses municipales;--- IV. La representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que éstos fuere parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal; (...)

¹² ARTÍCULO 28.- El Síndico es el encargado del aspecto financiero del Municipio, debe procurar su defensa y conservación, representa al Municipio jurídicamente, además de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes.

QUINTO. Legitimación pasiva. Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Aguascalientes, el cual les fue reconocido así en el auto dictado por el Ministro instructor el treinta y uno de agosto de dos mil quince.

a) Poder legislativo. Por el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes comparece Juan Francisco Ovalle García, en su carácter de Diputado Presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente del Congreso de la entidad, titularidad que acredita con la copia certificada de la certificación expedida por la Secretaría de dicha Mesa Directiva el uno de agosto de dos mil quince.¹³

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39, 40, fracción XVIII, 99 y 101 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes¹⁴, dentro de las funciones de la Mesa Directiva del Congreso de la entidad, se encuentra la de representar jurídicamente a dicho Poder Legislativo, a través de su Presidente, así como que durante los recesos del Congreso, la Diputación Permanente tendrá las funciones de Gobierno que corresponden a la Mesa Directiva y, por último, que la Diputación Permanente contará también con una Mesa Directiva integrada por un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y un Prosecretario.

b) Poder Ejecutivo. Por el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes comparece Sergio Javier Reynoso Talamantes, en su carácter de Secretario General de Gobierno y representante legal del Gobernador de la entidad, carácter que acreditó con la copia del oficio SGG//N/001/2015 de dieciocho de agosto de dos mil quince¹⁵, en el que consta su nombramiento.

De acuerdo con lo establecido por los artículos 29, fracción XXX¹⁶, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, 12, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno local y único del acuerdo delegatorio¹⁷ publicado en el Periódico Oficial del Estado de treinta y uno de enero de dos mil once, edición vespertina, la representación jurídica del Gobierno de la entidad y del Gobernador recae en el Secretario de Gobierno, facultado para intervenir en su nombre en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales previstas en el numeral 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a lo anterior, este Alto Tribunal considera que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan, respectivamente, la emisión y promulgación de las normas generales que se impugna y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen en su representación cuentan con facultades para ello.

SEXTO. Terceros interesados. En la demanda de controversia constitucional se señalaron con el carácter de terceros interesados al Instituto de Educación de Aguascalientes, a la Secretaría de Salud de dicho Estado y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el auto de treinta y uno de agosto de dos mil quince, a las autoridades mencionadas se les reconoció el carácter de terceros interesados, destacándose que ello era **“sin perjuicio de lo que se determine al dictar sentencia, ya que el tema de legitimación de las partes corresponde decidirlo en definitiva al Pleno de este Alto Tribunal o, en su caso, a la Sala correspondiente.”**

¹³ Foja 264 del expediente.

¹⁴ ARTÍCULO 39.- La Mesa Directiva es dirigida y coordinada por su Presidente y se reunirá por lo menos una vez a la semana a efecto de revisar los asuntos de su competencia.

ARTÍCULO 40.- El Presidente de la Mesa Directiva, será a su vez el Presidente del Congreso del Estado durante el período de sesiones, tiene las siguientes atribuciones: (...) XVIII. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha representación en la persona o personas que resulte necesario, para lo cual podrá otorgar y revocar poderes para actos de administración, pleitos y cobranzas, a los servidores públicos de las unidades administrativas que por la naturaleza de sus funciones les correspondan;

ARTÍCULO 99.- La Diputación Permanente es el órgano del Congreso del Estado que, durante los recesos de éste, tendrá las funciones de Gobierno que corresponden a la Mesa Directiva en los períodos ordinarios de sesiones.

ARTÍCULO 101.- En la víspera de la clausura en cada período ordinario de sesiones el Pleno nombrará a los Diputados que deban integrar la Diputación Permanente, designando igualmente a la Mesa Directiva de la misma, la cual se integrará con un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y un Prosecretario.--- La Presidencia y la Vicepresidencia se alternarán entre las dos principales fuerzas políticas en los diferentes períodos de receso.

¹⁵ Foja 173 del expediente.

¹⁶ ARTÍCULO 29.- Al Secretario General de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, y demás leyes relativas, el despacho de los siguientes asuntos: (...) XXX. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter, que no sean de la competencia de otra Dependencia; (...)

ARTÍCULO 12.- Corresponde al Secretario: (...) III. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter, que no sean de competencia de otra dependencia; a través de su propia persona, el Subsecretario de Asuntos Jurídicos o el Director General de Asuntos Jurídicos; (...)

¹⁷ ÚNICO.- Se otorga la representación del Gobierno del Estado y del Gobernador Constitucional del Estado, al Secretario de Gobierno, quien intervendrá en las acciones y controversias a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que intervengan con cualquier carácter, que no sean de competencia de otra Dependencia.

Este Tribunal Pleno no reconoce legitimación para intervenir en esta controversia constitucional al Instituto de Educación de Aguascalientes, a la Secretaría de Salud de dicho Estado y al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que en términos de la fracción III del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia, en dicho medio de control constitucional tendrán el carácter de terceros interesados **“las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse”**, sin que ninguna de las autoridades señaladas sean alguna de las entidades, poderes u órganos a que se refiere la disposición suprema.

SÉPTIMO. Estudio. No existiendo causas de improcedencia planteadas por las partes o que se adviertan de oficio, procede este Alto Tribunal a examinar los conceptos de invalidez hechos valer en contra de los artículos 96, cuarto párrafo, y 104, primero y segundo párrafos, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, respecto de los que sostiene vulneran las prescripciones establecidas en el numeral 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en su fracción IV.

Para el examen de los planteamientos de la demanda, es conveniente tener presente el contenido del citado artículo 115 de la Ley Suprema, en sus fracciones II, III y IV:

“Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

b).- Alumbrado público.

c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

g).- Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, 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. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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 las entidades federativas 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.

(...)"

Importa destacar de la norma suprema transcrita, lo siguiente:

1) Las Legislaturas de los Estados deben expedir las leyes en materia municipal que, entre otras cuestiones, establezcan las bases generales de la administración pública municipal y las disposiciones aplicables en los Municipios que no cuenten con los bandos y reglamentos municipales.

Al respecto, este Alto Tribunal ha precisado en su jurisprudencia P./J. 129/2005¹⁸ que lleva por rubro: **“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.”**, que la reforma sufrida por la norma constitucional que antes aludía a las “bases normativas” en lugar de a las “leyes en materia municipal”, tuvo como **“propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos”**. En este sentido, explica que **“las bases generales de la administración pública municipal sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras”**. Concluye destacando que **“los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.”**

2) El Municipio tiene un ámbito competencial exclusivo para dictar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para organizar la administración pública municipal y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos que le competen, así como para asegurar la participación ciudadana y vecinal. Al ejercer esta atribución, el Municipio debe acatar las bases establecidas en las leyes en materia municipal que expidan las Legislaturas estatales.

En su jurisprudencia P./J. 133/2005¹⁹, este Tribunal Pleno precisó que al contemplar la disposición constitucional la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos acatando las bases que se establezcan en las leyes en materia municipal, el órgano Reformador de la Constitución **“buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.”**

3) La disposición constitucional contempla también a favor de los Municipios la facultad de administrar libremente su hacienda, señalando que 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, específicamente, las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, entre los que se encuentra el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, Octubre de 2005, página 2067, registro 176949.

¹⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Octubre de 2005, página 2068, registro 176948.

Precisa la norma suprema que las leyes federales no deberán limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria y de la prestación de los servicios públicos, ni conceder exenciones en relación con las mismas, así como que en las leyes estatales tampoco se establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, pues sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Ahora bien, en relación con lo anterior, este Tribunal Pleno ha examinado específicamente la problemática consistente en determinar si el servicio de suministro de agua potable para bienes del dominio público se comprende en el supuesto de exención que prevé el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal, conforme al texto derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, análisis que resulta útil para la resolución del presente asunto, en tanto que la citada norma sólo ha sido objeto de modificación posterior mediante el decreto publicado en el referido medio de comunicación oficial de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en virtud del cual se cambió la locución “Estados” que aparecía en su segunda parte por la de “entidades federativas”.²⁰

Este Máximo Tribunal sostuvo²¹:

- El artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución, prevé una regla general consistente en prohibir todo tipo de exención sobre las contribuciones municipales, al señalar 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, así como que no pueden conceder exenciones sobre esos conceptos, y que los Estados no pueden establecer ni contemplar exención o subsidio en favor de persona o institución alguna respecto de los propios conceptos, esto es, la propiedad inmobiliaria o los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales.
- La propia norma contempla una excepción a la prohibición general al establecer que estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, las Entidades Federativas o los Municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
- Inicialmente, la Segunda Sala, en la jurisprudencia 2a./J. 22/97²², sostuvo que la disposición 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”.
- El anterior criterio dejó de tener aplicación con la reforma que sufrió la propia norma constitucional por decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, pues con anterioridad establecía: “Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones”, esto es, remitía a los incisos a) y c) de la propia fracción IV, a saber, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos. En cambio, el texto vigente suprimió tal remisión para consignar expresamente que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las Entidades Federativas o los Municipios, con lo 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.
- Se concluye de lo anterior, que “la exención constitucional no puede hacerse extensiva al pago de los derechos por la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, 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.”

²⁰ La norma surgida en mil novecientos noventa y nueve decía: “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.” La disposición vigente señala: “Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas 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.”

²¹ Varios 670/2006-PL, amparos directos en revisión 1413/2008, 1070/2005 y 1678/2005, amparos directos 1/2007 y 15/2008, resueltos en sesión de dieciséis de junio de dos mil nueve el segundo de esos asuntos, el veintidós del mismo mes el primero de ellos, el veintitrés de junio los citados en tercero, quinto y sexto lugar y, por último, el uno de julio del propio año de dos mil nueve, el tercer asunto referido.

²² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo V, Mayo de 1997, página 247, registro 198730, que lleva por rubro: “DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.”

- Refuerza esa conclusión el procedimiento legislativo del que emanó la reforma de referencia, ya que de la lectura del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, se advierte que su propósito fue evitar que la Federación y sus organismos descentralizados tuvieran que pagar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, presas, refinerías y puertos, entre otras, pero no dejar de pagar por el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- 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 refieren a la exención de pago de contribuciones por la prestación de servicios públicos, hace claro que respecto de éstos no puede entenderse la exención, que no se da en atención al sujeto ni a la función u objeto público del inmueble, salvo que se trate de las entidades paraestatales y de los particulares, sino 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, por lo que resulta importante destacar 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 y, en cambio, en los derechos, el hecho imponible consiste en la recepción del servicio público de agua potable, alcantarillado y/o saneamiento 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 que 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 lo anterior 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.
- Así, se concluye 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.”

Por otro lado, debe destacarse que la Segunda Sala del Alto Tribunal, al fallar la contradicción de tesis 43/2010²³, partiendo del resumido criterio de este Tribunal Pleno, estableció la jurisprudencia 2a./J. 40/2010²⁴, en la que se establece:

“DERECHOS POR EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. NO ESTÁN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, SEGUNDO PÁRRAFO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, AL CUAL REMITE EL NUMERAL 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO B), ÚLTIMO PÁRRAFO, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. El análisis histórico y teleológico del indicado artículo 115 revela que el Constituyente Permanente ha fortalecido al Municipio Libre y procurado su hacienda, especialmente a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en la que incorporó la fracción IV para establecer que los Municipios administrarán libremente

²³ En sesión de diecisiete de marzo de dos mil diez.

²⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 423, registro 164802.

su hacienda, precisando los ingresos que les corresponde percibir, como las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, incisos a) y c); y en la que, además, prohibió que las leyes federales y estatales concedieran exenciones en relación con las contribuciones mencionadas, con excepción de los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, respecto de los cuales señaló expresamente que estarían exentos de esas cargas tributarias. Ahora bien, esa reforma constitucional fue interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que dicha exención era aplicable tanto a los tributos sobre propiedad inmobiliaria como a los demás ingresos obtenidos por los Municipios por los servicios públicos a su cargo, caso en el que se encontraban los derechos por el servicio de suministro de agua, emitiendo la jurisprudencia 2a./J. 22/97, de rubro: "DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.". Empero, la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada mediante decreto publicado en el indicado medio de difusión oficial el 23 de diciembre de 1999, a efecto de reiterar la intención de fortalecer la hacienda municipal, modificando la exención otorgada a los bienes de dominio público, al suprimir la alusión a las contribuciones previstas en los incisos a) y c) de esa fracción, además de aclarar que dicho beneficio fiscal es inaplicable si esos bienes son utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Así, del análisis de esa reforma constitucional se advierten cambios sustanciales que ameritan una nueva interpretación cuyo resultado revela que la exención analizada atiende sólo a la calidad del bien de dominio público y no al carácter del sujeto pasivo de la relación tributaria o a la función u objeto públicos; por lo que tal beneficio se circunscribe a la actualización de un hecho imponible que tenga como objeto la propiedad, posesión o detentación de un bien del dominio público, lo cual tiene singular relevancia, dado que únicamente en las contribuciones sobre alguna conducta relacionada con bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponible se vincula directamente con la propiedad, posesión o detentación de un bien inmueble de ese tipo; en cambio, en los derechos por servicios el supuesto generador de la obligación tributaria es la recepción del servicio público y, por tal motivo, la calidad de un bien inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo. Sobre tales premisas, se colige que suprimida la alusión que el Texto Fundamental reformado hacía a las contribuciones previstas en los incisos a) y c) de la citada fracción IV del artículo 115, en relación con la remisión del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), último párrafo, se concluye que la exención relativa sólo opera respecto de los tributos sobre la propiedad inmobiliaria precisados en el inciso a) del primer precepto invocado, por ser el único caso en el que la calidad de bien de dominio público es determinante para el surgimiento de la obligación fiscal, no así en relación con las contribuciones a que se refiere el inciso c) de la propia fracción IV, como son los derechos por el servicio de suministro de agua potable, que se causan sin atender a la calidad del bien del dominio público, sino por la simple prestación del servicio público que amerita, por regla general, una contraprestación."

Ahora bien, el artículo 96, cuarto párrafo, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, cuya invalidez se solicita, dispone:

"ARTÍCULO 96.- (...)

A las escuelas y hospitales públicos, por ser considerados bienes de dominio público, conforme a lo dispuesto por al (sic) artículo 8º fracción II de la Ley de Bienes del Estado de Aguascalientes, no se les cobrará por los servicios de agua potable y alcantarillado."

Estima este Tribunal Pleno, que la disposición transcrita es violatoria del artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al eximir del pago de los derechos por servicios de agua potable y alcantarillado a las escuelas y hospitales públicos, al considerar a éstos como bienes de dominio público.

Ello, porque la liberación del pago de los derechos se traduce en una transgresión al principio de reserva de fuente de ingresos municipales, el cual asegura a los Municipios que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas²⁵, prohibiéndose específicamente a la Federación y Entidades Federativas establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y respecto de las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, así como sobre los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, con la única excepción establecida para los bienes de dominio público de la Federación, de las Entidades Federativas 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, excepción que como ha quedado determinado por este Alto Tribunal, no comprende a las contribuciones sobre los ingresos por la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio.

En consecuencia, la exención prevista en el cuarto párrafo del artículo 96 impugnado respecto de las escuelas y hospitales públicos, al considerarse bienes de dominio público, lo que no autoriza la Ley Suprema, vulnera el principio de reserva de fuente de ingresos municipales contemplado por la fracción IV de su artículo 115, conforme al cual se aseguran ciertas fuentes de ingreso a los Municipios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

Lo mismo ocurre con el artículo 104, párrafos primero y segundo, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, que establece:

“ARTÍCULO 104.- La falta de pago en dos ocasiones consecutivas, por parte de usuarios no domésticos faculta al Municipio o al prestador de los servicios para suspender el suministro de agua potable hasta que se regularice su pago. En el caso de uso doméstico, la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, ocasionará que el Municipio o prestador del servicio cuando el mismo esté otorgado a un tercero, reduzca el suministro a 200 litros de agua potable por día, por domicilio, hasta en tanto se regularice el pago, por considerarse que quien se vea afectado por la presente medida, se encuentra en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios contemplados en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El Municipio o el prestador del servicio, por ningún concepto, podrán generar ni cobrar cuotas de pago posteriores a la implementación de la presente medida, hasta en tanto no proporcione el servicio de manera regular.”

Como se advierte, la disposición transcrita contempla un beneficio o subsidio a favor de todos los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado con uso doméstico que dejen de pagarlo en tres ocasiones consecutivas, consistente en que el Municipio o prestador del servicio continuarán suministrando hasta 200 litros de agua por día, por domicilio, hasta que el pago se regularice y sin que puedan generarse cuotas o pagos posteriores a la implementación de la medida, mientras el servicio no se preste de manera regular.

Esa disposición también vulnera el principio de reserva de fuente de ingresos municipales contemplado por la fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental, ya que se afecta una de las fuentes de ingreso reservada a los Municipios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas, sin que esa afectación pueda justificarse partiendo de considerar que todos los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado para uso doméstico que dejan de pagar durante tres ocasiones consecutivas se colocan en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios contemplados en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En efecto, debe considerarse, por un lado, que la norma constitucional reserva al Municipio los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo, entre ellos, el servicio de agua potable y alcantarillado, y prohíbe de manera expresa a la Federación y Entidades Federativas que concedan exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna en relación con las contribuciones derivadas de esos servicios. Esto es, la prohibición constitucional es de carácter absoluto, de suerte tal que ninguna ley federal o estatal podrá contemplar previsiones que se traduzcan en la falta de percepción de los derechos que corresponden a los Municipios por los servicios que proporcionen sin resultar contraria al numeral 115, fracción IV, de la Constitución.

²⁵ Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales lo sostuvo este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver la controversia constitucional 14/2004, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

Por otro lado, no se desconoce que el artículo 4, párrafo sexto, de la Ley Suprema consagra el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, y para hacerlo efectivo establece la obligación a cargo del Estado de garantizar este derecho, señalando que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, contemplando la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Conforme a ello, resulta pertinente y adecuado que el legislador establezca medidas tendentes a garantizar y hacer efectivo el derecho humano de acceso al agua potable para consumo personal y doméstico y, en este sentido, se advierte que el Congreso del Estado de Aguascalientes pretendió implementar una medida con la finalidad de asegurar un mínimo del líquido vital para el consumo humano y doméstico, al señalar la propia norma impugnada que en el supuesto de falta de pago del servicio de agua potable para uso doméstico durante tres ocasiones consecutivas, dará lugar a que se reduzca el suministro a 200 litros de agua potable, por día, por domicilio, hasta que se regularice el pago, **“por considerarse que quien se vea afectado por la presente medida, se encuentra en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios contemplados en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).”**

Sin embargo, el Congreso demandado estableció la aludida medida partiendo de considerar que todos aquellos que dejen de pagar el servicio de agua potable y alcantarillado para uso doméstico durante tres ocasiones consecutivas se colocan en el supuesto de grupo vulnerable, lo que carece de toda racionalidad pues puede incurrir en la falta de pago del servicio por tres ocasiones consecutivas cualquier usuario con independencia de su posición económica, de sus recursos, de la zona geográfica en que su encuentre el bien inmueble al que se suministra el agua potable y de las características de la vivienda de que se trate, esto es, la norma no atiende ni da criterios que permitan determinar realmente si las personas que se beneficiarán de la medida implementada en la norma impugnada, se encuentran en estado de vulnerabilidad y, por tanto, no cumple con el objetivo que pretende y, en cambio, afecta una de las fuentes de ingreso que la Constitución reserva al Municipio para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

Esto es, la generalización de que parte la disposición impugnada carece de racionalidad pues es inexacto que todos los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado de uso doméstico que dejan de pagarlo en tres ocasiones consecutivas, estén colocadas en el supuesto de grupo vulnerable por encontrarse en pobreza extrema o en una situación económica apremiante y, por ello, la estimativa de que parte dicha disposición no es coincidente con los criterios de grupo vulnerable.

Es importante destacar, además, que la propia Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, en sus artículos 104, párrafo cuarto, y 105, contempla medidas a través de las cuales se apoya a las personas en situación económica vulnerable, al prever que la media de otorgamiento de agua a los usuarios de uso doméstico que no cubran las cuotas tres veces consecutivas, no se aplicará a los beneficiarios del Fondo de Apoyo Social, por su situación económica apremiante, así como que existirán fondos de asistencia social que deben acordar y aportar los Estados y Municipios, previo convenio que celebren, para apoyar a las personas en tales circunstancias. Dichos numerales disponen:

“ARTÍCULO 104.- (...)

Se exceptúan de lo anterior aquellos usuarios que hubieren calificado como beneficiarios del Fondo de Apoyo Social, debido a su situación económica apremiante, siempre y cuando cumplan con los requisitos que el Reglamento de este Fondo establezca.”

“ARTÍCULO 105.- Existirán fondos de asistencia social con recursos aportados por el Estado y los Municipios previo convenio que al efecto se celebre.

Estos Fondos serán operados por los Municipios a través de sus organismos operadores para las personas en situación económica apremiante, previo estudio socioeconómico elaborado y aplicado por la Unidad de Asistencia Social correspondiente, y su exacta aplicación será vigilada por el Instituto.

Estos Fondos operarán según lo establezca el Reglamento correspondiente.”

Como se advierte, la propia Ley del Agua del Estado de Aguascalientes contempla otras medidas a través de las cuales se apoya a las personas en situación económica vulnerable y apremiante, por lo que no se encuentra justificación alguna para que en la norma impugnada se implemente una medida carente de racionalidad, que no cumple con los fines que pretende y violatoria del principio de reserva de fuente de ingresos municipales que contempla el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General de la República.

Refuerzan lo determinado, las tesis de jurisprudencia P./J. 34/2002²⁶ y P./J. 116/2006²⁷, que establecen:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 10, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN FISCAL DE NO SUJECCIÓN TRIBUTARIA A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que las leyes de los Estados no pueden establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones que corresponde recaudar a los Municipios sobre la propiedad inmobiliaria, o bien, respecto de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de aquéllos, y que sólo estarán exentos del pago de dichas contribuciones los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, siempre que no sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, es decir, que lo que prohíbe el indicado precepto de la Constitución Federal es la situación de excepción en que pudiera colocarse a determinados individuos, a través de la concesión de un beneficio tributario que permita que no contribuyan al gasto público, en evidente detrimento de la hacienda municipal. En congruencia con lo anterior, se concluye que la exención general a favor de la Universidad Autónoma del Estado de Veracruz-Llave, que prevé el artículo 10, último párrafo, de la Constitución Política de aquella entidad federativa, reformado por decreto publicado en la Gaceta Oficial, Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el tres de febrero de dos mil, contraviene el referido precepto de la Constitución General de la República, ya que permite que dicha institución omita el pago de las contribuciones municipales, en menoscabo de la hacienda municipal.”

“HACIENDA MUNICIPAL. LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN VII, Y 19, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN, PARA 2006, AL ESTABLECER SUPUESTOS DE EXENCIÓN, TRANSGREDEN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Los citados preceptos legales, al establecer supuestos de exención a los derechos por expedición y revalidación de licencias para la colocación de anuncios publicitarios, transgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Municipio de Morelia no propuso esas exenciones en su iniciativa y la Legislatura del Estado no expuso en el procedimiento legislativo algún argumento para justificar su inclusión, lo que genera un perjuicio a la hacienda pública municipal, pues afecta la recaudación que se tenía contemplada y altera la iniciativa del Municipio sin motivación alguna. Además, la violación al mencionado precepto constitucional se corrobora si se tiene presente que las contribuciones obtenidas por el Municipio con motivo de los servicios prestados están protegidas por el principio de reserva de fuentes y que su exención está prohibida por el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo, de la Constitución Federal.”

En atención a lo razonado, se impone declarar la invalidez de los artículos 96, párrafo cuarto, y 104, párrafo primero, en su segunda parte, y segundo, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes.

OCTAVO. Efectos de la declaratoria de invalidez. De conformidad con lo previsto en los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 42, 44 y 45 de su Ley Reglamentaria, se determina que la declaratoria de invalidez surtirá efectos únicamente entre las partes en la presente controversia constitucional, por lo que los artículos 96, párrafo cuarto, y 104, párrafo primero, en su segunda parte, y segundo, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes serán inaplicables al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente resolución al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

Es aplicable al respecto la jurisprudencia P./J. 72/96²⁸, que lleva por rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES.”**

²⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XVI, Agosto de 2002, página 900, registro 186310.

²⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 1132, registro 174088.

²⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo IV, Noviembre de 1996, página 249, registro 200015.

La presente resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y en el Semanario Judicial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 96, párrafo cuarto, y 104, párrafos primero, en su segunda parte, y segundo, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, conforme a la reforma y adición que sufrieron mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado de seis de julio de dos mil quince, únicamente por cuanto hace al Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes, lo que surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta resolución al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

TERCERO. Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a los terceros interesados.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 96, párrafo cuarto, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 104, párrafos primero, en su segunda parte, y segundo, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos de la declaratoria de invalidez.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, obligado por el criterio mayoritario y con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Las señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. no asistieron a la sesión de primero de diciembre de dos mil dieciséis previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintitrés fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de uno de diciembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 48/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de marzo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 48/2015.

En sesión celebrada el uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 96, párrafo cuarto y 104, párrafos primero y segundo de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes¹ por considerar que transgreden el principio de reserva de fuente de ingresos municipales.

Si bien compartimos el sentido del fallo en cuanto a la invalidez del artículo 96 —que eximía el pago por el servicio de agua potable y alcantarillado a las escuelas y hospitales— por considerar que con ello se afectaba una fuente de ingreso reservada al Municipio actor en términos del artículo 115 fracción IV constitucional, **diferimos de la resolución mayoritaria en el sentido de invalidar también el artículo 104, párrafos primero y segundo**, pues a nuestro juicio sí le es dable al legislador estatal establecer un parámetro que constituya la cantidad mínima de agua a la que deben tener acceso todas las personas en la entidad federativa.

A continuación nos referiremos más detalladamente a los argumentos de la sentencia y a las razones por las que no los compartimos.

A. Fallo de la mayoría

La problemática a resolver en el tema que nos interesa, consistía en determinar si los párrafos primero y segundo del artículo 104 de la Ley de Aguas del Estado de Aguascalientes vulneraban el principio de reserva de fuente de ingresos municipales, al establecer que a los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado con uso doméstico que no pagaran en tres ocasiones consecutivas, no se les debería interrumpir el servicio sino únicamente disminuir el suministro de agua potable al volumen de 200 litros de agua por día hasta en tanto se regularizara el pago, y sin que se generaran cuotas o pagos posteriores a la implementación de la limitación del servicio, hasta en tanto no se proporcionara el servicio de modo regular.

La mayoría de Ministros consideró que dicha medida afecta una de las fuentes de ingreso reservada al Municipio, esto es, el pago por el servicio de agua potable, violando así la prohibición constitucional de que la Federación o los estados concedan exenciones o subsidios a favor de personas o institución alguna en relación con las contribuciones derivadas de esos servicios.

Si bien el Congreso del Estado de Aguascalientes pretendió implementar la medida con la finalidad de asegurar un mínimo del líquido vital para el consumo humano y doméstico, lo cierto es que la medida es sobreinclusiva, dice el fallo, porque considera que todos los usuarios que dejen de pagar el servicio de agua

¹ **ARTÍCULO 96.-** Las cuotas y tarifas se determinarán y actualizarán por el prestador de los servicios con base en la aplicación de las fórmulas que autorice el Municipio respectivo, con la opinión del Instituto, así como de la previa aprobación del Cabildo de cada Ayuntamiento. Estas fórmulas establecerán los parámetros y su interrelación para el cálculo de las tarifas medias de equilibrio.

Las tarifas medias de equilibrio deberán ser suficientes para cubrir los costos derivados de la operación, el mantenimiento y administración de los sistemas; la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura existente; la amortización de las inversiones realizadas; los gastos financieros de los pasivos; y las inversiones necesarias para la expansión de la infraestructura. Las fórmulas deberán reflejar el efecto, que en su caso, tengan en las tarifas medias de equilibrio las aportaciones que hagan los gobiernos federal, estatal y municipal, o cualquier otra instancia pública, privada o social. Las fórmulas también deberán tomar en cuenta explícitamente el efecto de la eficiencia física, comercial, operativa y financiera de los prestadores de los servicios.

Cuando el servicio de saneamiento o tratamiento de aguas residuales sea prestado por un particular, mediante contrato de prestación de servicios o concesión otorgada con ese único objeto por un Municipio o por el Estado en el caso señalado en el Artículo 21 de esta Ley, las tarifas serán determinadas y actualizadas sujetándose, exclusivamente, a las fórmulas y mecanismos que se establezcan en el contrato o concesión de que se trate. En estos supuestos no serán aplicables las disposiciones relativas a la determinación y ajuste de tarifas previstas en esta Sección Tercera, del Capítulo V, del Título Tercero de la Ley.

A las escuelas y hospitales públicos, por ser considerados bienes de dominio público, conforme a lo dispuesto por al (sic) artículo 8º fracción II de la Ley de Bienes del Estado de Aguascalientes, no se les cobrará por los servicios de agua potable y alcantarillado.

ARTÍCULO 104.- La falta de pago en dos ocasiones consecutivas, por parte de usuarios no domésticos faculta al Municipio o al prestador de los servicios para suspender el suministro de agua potable hasta que se regularice su pago. En el caso de uso doméstico, la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, ocasionará que el Municipio o prestador del servicio cuando el mismo esté otorgado a un tercero, reduzca el suministro a 200 litros de agua potable por día, por domicilio, hasta en tanto se regularice el pago, por considerarse que quien se vea afectado por la presente medida, se encuentra en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios contemplados en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El Municipio o el prestador del servicio, por ningún concepto, podrán generar ni cobrar cuotas de pago posteriores a la implementación de la presente medida, hasta en tanto no proporcione el servicio de manera regular.

Cuando el usuario considere que el cobro de agua es superior a lo realmente consumido, podrá inconformarse, acudiendo a la ventanilla correspondiente a cargo del prestador del servicio, el cual deberá realizar una inspección técnica, dando respuesta por escrito. En el supuesto de que el prestador del servicio tarde más de diez días en emitir su Dictamen, a partir de las fecha de su inconformidad, el usuario solamente cubrirá el promedio de su historial de pago hasta que no reciba su Resolución Técnica o Dictamen.

Se exceptúan de lo anterior aquellos usuarios que hubieren calificado como beneficiarios del Fondo de Apoyo Social, debido a su situación económica apremiante, siempre y cuando cumplan con los requisitos que el Reglamento de este Fondo establezca.

Igualmente, quedan facultados el municipio y los prestadores de los servicios a suspender el suministro del agua potable cuando se comprueben derivaciones no autorizadas o un uso distinto al convenido.

La suspensión a que se refiere este Artículo sólo podrá ejecutarse previo apercibimiento al usuario de que se encuentra en las causales de suspensión.

potable y alcantarillado para uso doméstico se colocan en el supuesto de *grupo vulnerable*, sin que permita determinar efectivamente si las personas beneficiarias se encuentran en un estado de vulnerabilidad. Por tanto, no cumple con la finalidad que pretende y, en cambio, afecta una de las fuentes de ingresos que la Constitución reserva al Municipio para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

B. Motivos de disenso

I. El derecho fundamental al agua

El agua es un recurso vital para el ser humano y su suministro es indispensable para el uso doméstico, para producir alimentos, e incluso es imprescindible para la prevención y atención de enfermedades².

En este sentido, la Constitución General reconoce en su artículo 4º, párrafo sexto, el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua, en los siguientes términos:

“Artículo 4º. (...)

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.”

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace referencia implícita a este derecho en los numerales 11.1 y 12.1³, toda vez que el derecho al agua encuadra en las categorías de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, además de que está indisolublemente asociado al derecho a la salud, el derecho a una vivienda y una alimentación adecuada⁴.

Este derecho también tiene como referencia explícita el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁵; el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁶; y, el apartado a) del párrafo 2 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷.

² La Organización Mundial de Salud ha advertido que la falta de abastecimiento de agua potable influye en el desarrollo y transmisión de enfermedades, principalmente, cólera, diarrea, malaria, dengue, entre otras. Véase, Guy Howard, Wate y Bartram, Jamie, “La cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud” (WHO/SDE/WSH/03.02), OMS, Ginebra, 2003, pp. 9-23.

³ ARTÍCULO 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

(...)

ARTÍCULO 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

(...)

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15 “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, párrafo 3.

⁵ Artículo 14

(...)

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

(...)

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

⁶ Artículo 24

(...)

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

(...)

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

⁷ Artículo 28

Nivel de vida adecuado y protección social

(...)

2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

En consecuencia, el derecho de acceso al agua se encuentra expresamente reconocido por la propia Constitución General, así como en diversos instrumentos internacionales, por lo que es un derecho que se nutre de dos fuentes, Constitución y tratados.

II. Contenido y alcance del derecho al agua

Como punto de partida, el derecho al agua potable se concibe como el derecho “*de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico*”⁸; sin embargo, esto no supone que su naturaleza se agote en su carácter prestacional con las acciones estatales necesarias para garantizar su disponibilidad, sino también entraña una faceta de libertad referida a la ausencia de obstáculos para acceder al recurso líquido⁹.

Asimismo, existen numerosos documentos internacionales¹⁰ en los que se reconoce de forma unitaria tanto el derecho a disponer de agua potable como el derecho a acceder a un servicio de saneamiento adecuado¹¹ como un derecho humano esencial para la realización de otros derechos humanos.

En este sentido, en la Observación General No. 15 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido las condiciones mínimas para hacer efectivo este derecho¹².

- **Disponibilidad.** El suministro de agua para cada persona debe ser **continuado y suficiente para satisfacer sus necesidades básicas** (el consumo, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica), mas no confiere el derecho a una cantidad ilimitada del líquido vital¹³. **Si bien cada Estado es el responsable de determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos**¹⁴, **la Organización Mundial**

a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad;

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15 “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, párrafo 2.

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15 “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, párrafo 10. Véase, García, Aniza, El derecho humano al agua, Madrid, Trota, 2008, p. 182

¹⁰ Véase la **Resolución 64/292**. El derecho humano al agua y el saneamiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 28 de julio de 2010

¹¹ “1. Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos; (...).”

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, Documento A/HRC/6/3 de 16 de agosto de 2007.

“66. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estima que ha llegado el momento de considerar que el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano, definido como el derecho a un acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación, lo que comprende agua para el consumo, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, para mantener la vida y la salud. El Estado debe dar prioridad a esos usos personales y domésticos por sobre los otros usos, y adoptar medidas para garantizar que esta cantidad suficiente sea de buena calidad, asequible para todos y pueda recogerse a una distancia razonable del hogar de la persona.”

El Proyecto de Directrices para la Realización del Derecho al agua potable y al saneamiento de la Comisión de Derechos Humanos que figura en el informe del Relator Especial de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2005/25) de 11 de julio de 2005.

“1. El derecho al agua y al saneamiento

1.1. Toda persona tiene derecho a una cantidad suficiente de agua salubre para uso personal y doméstico.

1.2. Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio de saneamiento adecuado y seguro que proteja la salud pública y el medio ambiente.

1.3. Toda persona tiene derecho a un servicio de agua y saneamiento que:

a) Sea físicamente accesible en el hogar, en los centros de enseñanza, en el lugar de trabajo o en los establecimientos de salud, o bien en sus cercanías inmediatas;

b) Sea de suficiente calidad y culturalmente aceptable;

c) Esté en un lugar en que pueda garantizarse la seguridad física;

d) Tenga un precio que cada persona pueda pagar sin reducir sus posibilidades de adquirir otros bienes y servicios esenciales.”

¹¹ El saneamiento consiste en la recolección, el transporte, el tratamiento y la eliminación o reutilización de excrementos humanos o aguas domésticas residuales, ya sea por sistemas colectivos o mediante la instalación para un solo hogar o empresa. Véase, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, Documento A/HRC/6/3 de 16 de agosto de 2007, párrafo 20.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15 “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, párrafo 12.

¹³ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, Documento A/HRC/6/3 de 16 de agosto de 2007, párrafo 15.

¹⁴ Ídem.

de la Salud ha fijado que se necesitan entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de básicas de una persona¹⁵.

- **Calidad.** El agua para el uso personal y doméstico debe ser salubre y aceptable, por lo que ha de estar exenta de microbios y parásitos, así como de sustancias químicas y radiológicas, que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. El acceso a servicios de saneamiento adecuados es uno de los principales mecanismo para proteger la calidad de agua potable¹⁶.
- **Accesibilidad.** Los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento deben ser accesibles para todos sin discriminación alguna. Así, las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población (accesibilidad física), los costos directos e indirectos asociados con el abastecimiento del agua deben ser asequibles (accesibilidad económica), debe existir un acceso equitativo del líquido vital entre los individuos, incluyendo a los sectores marginados y desfavorecidos (no discriminación), y el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre cuestiones del agua (acceso a la información)¹⁷.

Estas condiciones mínimas coinciden con un cúmulo de obligaciones básicas a cargo de los Estados de carácter inmediato y otras que son aplicación progresiva, pero todas exigen un nivel mínimo de satisfacción, sin el cual el derecho no tendría contenido alguno y se convertiría en un enunciado teórico.

Por ello, toda medida legislativa o administrativa deberá velar por asegurar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades, sobre una base no discriminatoria en la que se incluyan a grupos vulnerables o marginados, además de prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a servicios de saneamiento adecuados¹⁸.

III. Análisis del artículo 104, párrafos primero y segundo de la Ley de Aguas del Estado de Aguascalientes.

A la luz de lo anteriormente expuesto, quienes firmamos este voto disintimos de la resolución mayoritaria en tanto que estimamos que del artículo 104 de la Ley de Aguas Local no se desprende el establecimiento de una exención fiscal ni un subsidio a favor de determinadas personas, sino una medida que asegura un suministro mínimo del líquido vital, aún en caso de incumplimiento de pago, exclusivamente para el uso doméstico.

Como punto inicial hay que destacar que el artículo 4o., párrafo sexto de la Constitución reconoce el "*derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua*", mientras que el numeral 115, fracción III, inciso a) constitucional establece que los municipios tienen a su cargo la prestación del servicio público de "*agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales*", esto es, **nuestra Ley Fundamental hace referencia al recurso de agua con una doble connotación, como un derecho fundamental y como un servicio público.**

¹⁵ Guy Howard, Wate y Bartram, Jamie, "La cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud" (WHO/SDE/WSH/03.02), OMS, Ginebra, 2003, p. 22.

¹⁶ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, Documento A/HRC/6/3 de 16 de agosto de 2007, párrafo 16. Asimismo, véase la directriz 7 (Calidad del agua) del Proyecto de Directrices para la Realización del Derecho al agua potable y al saneamiento de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2005/25) de 11 de julio de 2005.

¹⁷ Véase los numerales 3 (Evitar las medidas discriminatorias y satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables o marginados), 4 (Disponibilidad y asignación equitativa del agua), 5 (Mejorar el acceso al agua) y 6 (Precio asequible) del Proyecto de Directrices para la Realización del Derecho al agua potable y al saneamiento de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2005/25) de 11 de julio de 2005.

¹⁸ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales identificó como obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, las siguientes: "a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades; b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados; c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar; d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua; e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles; f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados; g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua; h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados; i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.", Observación general Nº 15 "El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)", párrafo 37.

Por tal situación, el contenido normativo de la prestación del servicio de agua potable se encuentra ceñido a la satisfacción de las condiciones mínimas necesarias para hacer efectivo el derecho al acceso al agua, de tal manera que las normas competenciales y orgánicas relacionadas con este recurso, presuponen la satisfacción del derecho humano involucrado.

En este sentido, de la lectura que se realiza en torno al texto normativo impugnado se desprende lo siguiente:

a) En su primera parte, el numeral 104 señala que en el caso de usuario **no doméstico**, la falta de pago en dos ocasiones consecutivas, derivará en la suspensión del servicio de agua potable, hasta la regularización del pago.

b) En la segunda parte del mismo párrafo, se advierte que **tratándose del uso doméstico**, ante la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, la consecuencia consistirá en que el servicio de agua potable se reduzca a **200 litros por día**, por domicilio, hasta en tanto se regularice el pago.

c) Asimismo, en el segundo párrafo, se indica que el Municipio o prestador del servicio de agua potable no podrá generar ni cobrar cuotas de pago posteriores a la medida señalada en el inciso anterior, hasta en tanto no se proporcione el servicio de manera regular.

Conforme a lo anterior se concluye que tratándose del suministro para uso doméstico, se establece que a pesar de la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, se deberá continuar con el suministro de agua potable, únicamente con la diferencia que será limitado, es decir, que no obstante que el receptor del servicio deje de pagar en esa cantidad de ocasiones, podrá continuar gozando del vital líquido, pero de manera restringida al volumen referido, hasta en tanto se regularice el pago.

Consecuentemente, lo que se busca con esta medida no es establecer un supuesto de no pago por la recepción del servicio (exención o subsidio), sino garantizar el contenido mínimo del derecho de acceso al agua, asegurando que el suministro no se vea interrumpido. De esta manera, la falta de pago sin duda conlleva una medida de coacción, pero distinta a la interrupción del suministro, la cual sería violatoria del derecho humano al agua.

Al respecto, cabe señalar que la medida en cuestión no supone un privilegio indebido; no es susceptible de dar lugar a abusos, ni impone a los municipios la obligación de suministrar agua gratuitamente a quien así lo desee, ya que la cantidad de 200 litros constituye un mínimo indispensable que incluso pudiera ser insuficiente en función del número de personas que habitan en una vivienda, pues como ya dijimos, el consumo mínimo esencial es de 50 a 100 litros por persona. Incluso, según un estudio de la Universidad de Palermo, el consumo en una ducha puede ir de los 35 a los 100 litros de agua, mientras que el lavado de platos a mano consume alrededor de 100 litros lo que pone de manifiesto que el consumo gratuito de 200 litros diarios por vivienda no constituye realmente un beneficio indebido a costa de los Municipios¹⁹.

De igual manera, es importante anotar que la prohibición de interrumpir el suministro no constituye una medida en favor de grupos vulnerables, pues independientemente de que el precepto impugnado haga referencia a ellos, lo cierto es que la prohibición opera a favor de cualquier persona, lo que lejos de resultar sobre-inclusivo, como afirma la mayoría, es consistente con el hecho de que estamos en presencia de un derecho humano, cuyo contenido esencial es el acceso a una cantidad mínima de agua para la subsistencia y la salud.

Así, la medida se encuentra encaminada a garantizar el suministro esencial de una cantidad mínima del líquido vital que sea suficiente y apta para su uso doméstico y, en tal medida, comporta una afirmación de la sustancia del derecho constitucionalmente reconocido, cuya regulación compete a la legislatura local de conformidad con el artículo 4° constitucional. De este modo, la garantía que tienen los Municipios de percibir ingresos por el suministro de agua en términos del artículo 115, fracción IV, inciso c), presupone que la prestación de dicho servicio se realice garantizando el contenido mínimo del derecho de acceso al vital líquido en los términos establecidos por el legislador local.

Por las razones expuestas, consideramos que debió reconocerse la validez del artículo 104, párrafos primero y segundo de la Ley de Aguas del Estado de Aguascalientes.

La Ministra, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.- El Ministro, **José Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto de minoría formulado por los señores Ministros José Fernando Franco González Salas, Norma Lucía Piña Hernández y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sentencia de uno de diciembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 48/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de marzo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

¹⁹ Véase la tabla comparativa sobre el uso doméstico del agua en Cattaneo, Maricel y López Sardi, Estela Mónica, "Los ciudadanos y su relación con el agua", Revista Ciencia y Tecnología, 2010, número 10, p. 122 (<http://www.palermo.edu/ingenieria/investigacion-desarrollo/revista-ciencia-tecnologia/edicion-10.html>).