

Cobro de Agua, a Bienes de Dominio Público: Nueva Fuente de Ingresos Municipal

A partir de 1983, pero sobre todo desde la reforma al artículo 115 Constitucional de 1999, se enfatizó la controversia de si los bienes del dominio público, deberían o no, pagar (además del Impuesto Predial), los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Diez años después, el Poder Judicial de la Federación, ha resuelto, por contradicción de tesis, la procedibilidad del pago correspondiente. Se publica la tesis mencionada para que los funcionarios municipales y de los organismos operadores de agua, tengan mayores elementos para su mejor toma de decisiones.

Nota: El texto subrayado y en negritas, se realiza para enfatizar la resolución.

Registro No. 164601
 Localización: Novena Época
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 XXXI, Mayo de 2010, Página: 1938
 Tesis: I.15o.A.142 A
 Tesis Aislada Materia(s): Administrativa

DERECHOS POR SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. NO QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL (TEXTO VIGENTE A PARTIR DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999).

El análisis histórico y teleológico del artículo 115 del Pacto Federal revela que el Poder Constituyente Permanente ha fortalecido al Municipio Libre y procurado su hacienda, especialmente, a través de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en la que incorporó a ese precepto la fracción IV para establecer que los Municipios administrarán libremente su hacienda, precisando los ingresos que les corresponde percibir, como son las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, que identificó con los incisos a) y c) de esa fracción; y en la que, además, prohibió que las leyes federales y estatales concedieran exenciones en relación con las contribuciones mencionadas en los aludidos incisos, con excepción de los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, pues respecto de éstos señaló de manera expresa que estarían exentos de esas cargas tributarias. Es importante señalar que esa reforma constitucional fue interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la exención contenida en ese precepto era aplicable tanto a los tributos sobre propiedad inmobiliaria como a los demás ingresos que obtengan los Municipios por los servicios públicos a su cargo, caso en el que se encontraban los derechos por servicios de agua, emitiendo al respecto la jurisprudencia número 2a./J. 22/97, de rubro: “DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. QUE-



DAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.”. Empero, la citada fracción IV del artículo 115 de la Carta Magna fue reformado por el Poder Constituyente mediante decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de reiterar su intención de fortalecer la hacienda municipal, modificando la exención otorgada a los bienes de dominio público, al suprimir la alusión que antes hizo a las contribuciones previstas en los incisos a) y c) de esa fracción, además de aclarar que dicho beneficio fiscal no será aplicable si tales bienes fueren utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Ahora bien, esa reforma constitucional contiene cambios sustanciales que ameritan una nueva interpretación cuyo resultado pone de manifiesto que la exención analizada atiende sólo a la calidad del bien de dominio público, no así al carácter del sujeto pasivo de la relación tributaria, o a la función u objeto públicos; por lo que es patente 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 que tiene singular relevancia, dado que únicamente en las contribuciones que recaigan sobre alguna conducta relacionada con

“El los derechos por servicios el supuesto generador de la obligación tributaria es la recepción del servicio”

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, **la exención relativa sólo opera respecto de los tributos que versan sobre la propiedad inmobiliaria precisados en el inciso a) de ese segmento normativo, 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 suministro de agua potable, que se causan sin atender a la calidad del bien del dominio público, sino por la simple prestación de servicios públicos que ameritan, por regla general, una contraprestación.**

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 557/2009. Secretaría de la Defensa Nacional. 13 de enero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Edgar Genaro Cedillo Velázquez.

Notas:

La tesis 2a./J. 22/97 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 247. Esta tesis contendió en la contradicción 43/2010 resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 40/2010, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 423, 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.”



Nota: Esquemas realizados por INDETEC, no forman parte del cuerpo de la resolución.

Ahora bien, los antecedentes de las resoluciones del Poder Judicial Federal, que sirvieron de base para el no pago de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, por los bienes del dominio público, surgieron en su momento, también por una contradicción de tesis, entre Tribunales Colegiados de Circuito, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que a continuación transcribimos, sólo para efectos informativos y de antecedentes:

Localización: Novena Época, Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Mayo de 1997

Página: 248

Tema: 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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 53/96. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER Y CUARTO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. CONSIDERANDO:

TERCERO. En el caso se actualiza el supuesto de contradicción de tesis, según puede desprenderse de las constancias remitidas a propósito de la denuncia, de las que interesa destacar lo siguiente: El criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sentado al fallar la revisión administrativa número (RCA) 3/96, encuentra estos antecedentes:

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por conducto de su representante, acudió ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a demandar la nulidad de la resolución emitida por el procurador fiscal de la misma localidad, por la cual **se declaró improcedente la exención de pago de derechos por uso, suministro y aprovechamiento de agua solicitada por aquél respecto de un inmueble de su propiedad** por el quinto bimestre de mil novecientos noventa y tres.

La Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declaró la nulidad de la resolución impugnada e inconforme con ella, la autoridad fiscal interpuso el **recurso de revisión** ante la Sala Superior del propio tribunal, la cual confirmó la sentencia.

En contra de esta resolución, la autoridad fiscal interpuso el recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito ya mencionado, el cual en sesión del día



primero de marzo de mil novecientos noventa y seis confirmó el fallo anulatorio, con apoyo en las consideraciones que en lo relativo a la materia de la presente contradicción se transcriben a continuación:

“QUINTO. Los argumentos vertidos por la inconstitucionalidad pueden sintetizarse en que la sentencia impugnada le perjudica al estimarse que la parte actora, al acreditarse como propietaria de un bien inmueble del dominio público de la Federación, está exenta del pago de derechos por el uso del agua. A decir de la recurrente, no está a debate si los bienes en cuestión son o no del dominio público, sino que debió distinguirse entre el bien exento de gravamen y el sujeto beneficiario de servicio público de agua, siendo que a este último no le es aplicable la exención constitucional. Continúa la autoridad arguyendo que el artículo 122 constitucional que aplica la Sala a quo no había entrado en vigor en la época, e insiste en que la exención sólo es aplicable a los inmuebles y respecto a las contribuciones que los gravan, no a los derechos por servicio de agua. A juicio de este órgano colegiado, los razonamientos formulados resultan infundados, de acuerdo con las siguientes consideraciones: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso recurso de revocación en contra del recibo de pago por los derechos de uso, suministro y aprovechamiento de agua correspondiente al bimestre 5o./93, en relación con la toma de agua ubicada en Av. Cuicuilhuac 548, cuenta 044-662-02-000-000-05. Contra la resolución recaída a dicho recurso,

en la cual **el procurador fiscal del Distrito Federal declaró improcedente la exención del pago de derechos y confirmó el cobro respectivo, interpuso demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.** En ambas instancias, la parte actora fundamentó su calidad de sujeto exento del pago de derechos en el carácter del inmueble en que se localiza la toma de agua, es decir, se trata de un bien de dominio público de la Federación, dado que se utiliza para su objeto como clínica y, por tanto, le es aplicable lo dispuesto en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. En este contexto, se acreditó que, efectivamente, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 4o. de la Ley del ISSSTE) y, por tanto, en términos de los artículos 2o. y 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, el inmueble en cuestión forma parte del dominio público. Dichos artículos, en la parte que interesa, disponen lo siguiente: ‘Artículo 2o. Son bienes de dominio público: ... V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley; ...’. ‘Artículo 34. Están destinados a un servicio público, y por tanto se hallan comprendidos en la fracción V del artículo 2o.: ... VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directa-

mente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios. No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto ...'. Ahora bien, el artículo 115 constitucional, en el cual la Sala a quo se basara para confirmar la nulidad decretada por la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la parte que interesa establece lo siguiente: 'Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: ... IV. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de

egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; ...'. Entendiéndose por contribución un concepto genérico que comprende los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Así las cosas, **contrariamente a lo aducido por las recurrentes, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo estuvo en lo correcto al estimar que la parte actora se encontraba en el supuesto de exención que marca la Constitución Federal y, por tanto, procedía la nulidad de la resolución administrativa impugnada.** Esto es así, porque la distinción que pretende la inconforme entre objeto gravado y sujeto beneficiario del servicio público es insostenible lógica y jurídicamente hablando. Si bien es cierto que la redacción del artículo 115 constitucional, en la parte que nos ocupa, se refiere a que '... Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones ...', es por demás evidente que en las obligaciones de carácter tributario (así como en las obligaciones en general), los únicos sujetos obligados al pago de las contribuciones son o pueden ser personas físicas o morales. Dicho en otras palabras, en una relación jurídica los que se obligan sólo pueden ser las personas 'jurídicas' y por tanto sólo los sujetos obligados podrán ser eximidos o exentados del cumplimiento de las mismas. En este sentido, **los bienes no pueden considerarse exentos del pago de una contribución dado que en ningún caso pueden ser sujetos de la misma, correspondiendo en todo caso su función a la de determinar la base de la contribución o tributo mismo, resultando indebido confundir al sujeto pasivo de la obligación, que es el dueño del bien, con el bien mismo. Resultaría absurdo pretender que los vehículos están obligados al pago de tenencia, o los inmuebles al pago del predial, etcétera,** atribuyéndoles un carácter que por definición les es ajeno. Esclareciendo lo anterior, el texto constitucional no puede tener otro significado que el de exentar del pago de contribuciones a las personas de derecho que detentan los bienes de dominio público, pues ya que en cierto sentido, tal y como se encuentran definidos, dichos bienes le pertenecen a la Nación misma y sería ocioso que ella se pagara a sí misma los tributos que origine su propiedad o uso. Por lo que se refiere a que, en todo caso, la exención constitucional se debe entender en relación con los gravámenes de los inmuebles y no respecto a los servicios públicos de otra natu-

“Los bienes no pueden considerarse exentos del pago de una contribución dado que en ningún caso pueden ser sujetos de la misma”

raleza, tampoco le asiste la razón a la autoridad puesto que de la lectura de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se advierte que al referirse a la Hacienda que los Municipios deben administrar, entre sus percepciones se enumeran: a) las contribuciones sobre propiedades inmobiliarias; b) las participaciones federales, y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. Sentado lo anterior, en el párrafo siguiente, en el cual se habla de la posibilidad y las limitantes para conceder exenciones o establecer contribuciones, claramente se dice que éstas son las contenidas en los incisos a) y c), de donde es evidente que los servicios públicos, como **en el caso concreto de suministro de agua, también se encuentran comprendidos dentro de las exenciones otorgadas en la parte final de dicho párrafo en beneficio de los dueños o usufructuarios de los bienes nacionales**. Sirve de apoyo a lo así razonado, la tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, cuyo criterio este tribunal comparte, visible en la página 334 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII-Febrero, Octava Época, que dice: 'IMPUESTO MUNICIPAL. AGUA Y DRENAJE. Instituciones de servicio público, EXENCIÓN del pago. El artículo 115 constitucional en su fracción IV, dispone sustancialmente que los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará, entre otras percepciones con contribuciones relativas a la propiedad raíz; las participaciones de carácter federal y los ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo. Asimismo, el citado precepto prohíbe a las leyes federales la li-

mitación a los Estados para establecer contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio, así como el establecimiento de exenciones y subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas; añadiendo que sólo los bienes de dominio público de la Federación, Estados o Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Por su parte el artículo 10. de la Ley General de Bienes Nacionales señala que los bienes de dominio público de la Federación son del patrimonio nacional y en el artículo 2o. de dicha ley prevé como bienes de dominio público en su fracción V los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a ésta, conforme a la ley. Por su parte, del numeral 34, fracción VI de la ley en comento, se desprende que los inmuebles que formen parte de los organismos descentralizados de carácter federal relacionados con el servicio público que presten a excepción de los utilizados para oficinas administrativas o con propósito distinto a los de su objeto, son considerados legalmente como bienes de dominio público de la Federación. De esa manera, si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado de la Federación y el inmueble que ocupa, de acuerdo con el artículo 3o. de la ley del instituto, está afecto al objeto principal del mismo, es de evidenciarse que constituye un bien de la Federación del dominio público y por tanto el quejoso está exento del

pago de derechos de agua potable y drenaje.' Por último, en relación con lo argumentado respecto a que el texto del artículo 122 constitucional, que la Sala a quo aplicó al caso, no se encontraba en vigor en el momento del cobro por derechos, debe considerarse como fundado pero insuficiente para revocar la sentencia combatida. En efecto, aun cuando el texto del artículo 122 constitucional que la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cita en su sentencia, no corresponde al vigente en el momento del requerimiento de pago (octubre de 1993), lo cierto es que la Sala no aplicó, esto es, no consideró que los hechos sometidos a su resolución fueran subsumidos o se encontraran en los supuestos señalados por dicho numeral, limitándose a invocar el texto de dicho artículo (en la parte que señala la posibilidad de exención de las contribuciones respecto a los bienes de dominio público de la Federación), para reforzar lo razonado al artículo 115 constitucional, fracción IV, que constituye el fundamento de la exención ya analizada. En otras palabras, las consideraciones con base en las cuales se declaró la nulidad de la resolución administrativa no se apoyan en el citado artículo 122 constitucional, sino en la interpretación y aplicación del artículo 115 constitucional y otros artículos de la Ley General de Bienes Nacionales y del Código Fiscal de la Federación, por lo que la equivocación en la cita del artículo mencionado, no provoca cambio alguno en la argumentación de la a quo, que amerite la revocación de la sentencia, pues subsiste el razonamiento toral de la misma. En las circunstancias narradas, lo conducente será declarar procedente pero infundado el recurso de revisión interpuesto."

De este asunto derivó la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, abril de mil novecientos noventa y seis, página trescientos cincuenta y dos, que dice:

“BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. EXENCIÓN DEL PAGO DE CONTRIBUCIONES A LOS ORGANISMOS QUE LOS DETENTAN. (ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN IV, INCISO C)). El artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso c), dispone que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos del pago de las contribuciones establecidas en ordenamientos fisca-

les, entendiéndose por contribución un concepto genérico que comprende impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Por su parte, la Ley de Bienes Nacionales señala en su artículo 2o., fracción V, que son bienes del dominio público los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley. El artículo 34, fracción VI de la ley en cita, establece que están destinados al servicio público los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen o utilicen para las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos. En este orden de ideas, si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado acreditó ser un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio en los términos del artículo 4o. de su ley, así como el hecho de que en el inmueble que dio origen al crédito por concepto de uso, suministro y aprovechamiento de agua se halla instalada una clínica, es indudable que dicho bien forma parte del dominio público y, por ende, su detentador está exento del pago del derecho respectivo. Ello es así, en primer lugar, porque las relaciones jurídicas u obligaciones tributarias se establecen entre el Estado, en tanto sujeto activo o acreedor, y las personas físicas y morales como sujetos pasivos obligados al pago de las contribuciones y, por ende, únicos entes que podrán ser eximidos del mismo; no así los bienes que no corresponden sino a uno de los elementos que configuran el hecho imponible (base). Y en segundo lugar, porque en sentido lato, los bienes del dominio público son propiedad de la Nación y resultaría ocioso que ella se cobre y se pague a sí misma aquellas contribuciones que el uso o goce de dichos bienes genere."

B. El criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sentado al fallar el amparo en revisión número 2064/89, promovido por Ferrocarriles Nacionales de México, tiene estos antecedentes:

Ferrocarriles Nacionales de México, por conducto de su representante, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la liquidación fincada a su cargo por cuenta de



un inmueble de su propiedad por concepto del pago de los derechos por servicios de agua y de los actos de ejecución respectivos.

El Juez de Distrito que conoció del asunto negó el amparo solicitado en contra de la liquidación y lo concedió respecto de la ejecución reclamada.

Inconforme con el fallo, la parte quejosa acudió a la revisión, de la cual tocó conocer al Tribunal Colegiado de Circuito ya mencionado, quien en sesión del día nueve de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, confirmó la sentencia recurrida en la parte de que se trata, al tenor de las consideraciones que en lo concerniente al tema de la contradicción se transcriben en seguida:

“CUARTO. Son fundados en parte, pero inoperantes, y en otra infundados los agravios que hace valer la representante legal de Ferrocarriles Nacionales de México, por las siguientes razones: de la atenta lectura de los agravios en cita se llega a la conclusión que los argumentos que, en síntesis, aduce la quejosa son: 1. Que la Juez de Distrito hizo una indebida interpretación de los artículos 7o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación; 14, 16 y 115, fracción IV, inciso c), de la Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal y 5o. del Código Fiscal de la Federación; y que, por otra parte, dejó de observar los artículos 1o., 4o., 18, 19 y 20 de la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México; 1o., fracción V, 2o. y 3o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación y los artículos 19, fracción I, 2o., fracción V y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales. 2. Que la exención que invoca sí es operante porque los bienes de su representada son bienes nacionales y, por ello, inembargables; además, que las disposiciones legales citadas, tanto de la Ley Orgánica de Ferrocarriles como la de Bienes Nacionales, establecen que esos bienes sólo pueden ser afectados por leyes federales, ya que por dedicarlos a un servicio público se deben considerar como bienes de dominio público de la Federación; por tanto, al aplicarle una ley local como lo es la Ley de Hacienda del Distrito Federal, tal actitud resulta violatoria de sus garantías individuales. 3. Que la a quo hizo una indebida interpretación de la fracción IV, inciso c), del artículo 115 constitucional, porque si bien es cierto que conforme a esa fracción los Municipios administrarán libremente su Hacienda, y en todo caso percibirán: ‘... c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo ...’; asimismo, en un párrafo siguiente se señala que ‘... Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas ...’, también es

cierto que ‘... Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones ...’.

4. Que el Distrito Federal no es propiamente un Estado que tenga como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre y, por ello, su administración directa compete al presidente de la República y a los Poderes Federales, infiriéndose que no tiene derecho a percibir las contribuciones a que se refiere la fracción IV, incisos a), b) y c) del artículo 115 constitucional. 5. Que en contrario a lo que sostuvo la Juez Federal, sí existe un conflicto de leyes entre la Ley de Hacienda del Distrito Federal y las leyes federales que regulan a Ferrocarriles, como son su propia ley orgánica y General de Bienes Nacionales y, por último; 6. Que la Juez no acató las jurisprudencias que en su demanda invocó. De los anteriores agravios resulta fundado, pero inoperante, el que se refiere a que la Juez de Distrito no hizo el estudio de los artículos 1o., 4o., 18, 19 y 20 de la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México; de los artículos 1o., fracción V, 2o. y 3o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación y de los artículos 1o., fracción I, 2o., fracción V y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales. Cabe precisar, sin embargo, que la violación que se atribuye a la a quo es más aparente que real, ya que refiriéndose todas las disposiciones anteriores a que los bienes afectos a un servicio público son bienes de dominio público y por tal razón están exentos de pago de contribuciones locales, y desestimarse en la sentencia recurrida las pretensiones del quejoso en ese sentido, desestimación que se hizo con apoyo en los argumentos vertidos en la parte final del considerando tercero de aquella sentencia (páginas 14 y 15 de esta sentencia) relativo a que la exención reclamada sólo opera ‘respecto de los servicios públicos destinados a vías generales de comunicación, así como a los capitales y empréstitos empleados en el servicio, las acciones, bonos y obligaciones emitidas por las empresas respectivas; lo que, en una recta interpretación, implica que no podrá haber contribuciones locales municipales sobre los servicios destinados a vías generales de comunicación ... Sin embargo, tal exención no puede abarcar, desde luego, mayor extensión que la que la propia norma legal le otorga ... Luego entonces, si en la norma federal, en ninguna de sus partes se establece que la exención en ella contenida también comprenderá la prestación del servicio de agua o de algún otro servicio local o municipal sino única-

mente, se insiste, la de tributos que recaigan sobre el propio servicio público ...’, es claro que la Juez tácitamente excluyó la aplicabilidad de los artículos que aquí se mencionan. Por razón de método, procede estudiar a continuación el argumento marcado con el número cuatro de la síntesis antes relacionada, pues de ser fundado el mismo, haría innecesario el estudio de los restantes argumentos ya que al no ser el Departamento del Distrito Federal sujeto activo del tributo que se reclama, nada importaría resolver si se tiene o no derecho a la exención. Es verdad que el Distrito Federal no es un Estado miembro de la Federación; sin embargo, es una entidad federativa integrante de ésta, según lo dispone el artículo 43 de la Constitución Federal; es verdad también que el Distrito Federal fue creado en 1824 con modalidades distintas a las de los Estados; que sus autoridades legislativas (ahora parcialmente) y las administrativas, son orgánicamente idénticas a las federales; sin embargo, desempeñan material y territorialmente actos diferentes como órganos de la Federación y como órganos locales. Ahora bien, no obstante la diferente concepción jurídica del Distrito Federal y los Estados miembros, históricamente, desde su misma creación el dieciocho de noviembre de mil ochocientos veinticuatro, se le dio el tratamiento de Ayuntamiento a los pueblos que quedaron comprendidos dentro de la jurisdicción territorial de esa entidad federativa; así puede verse del artículo 7o. del decreto de la fecha antes citada que dispuso: ‘En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito y para su gobierno municipal se observarán las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente.’. Posteriormente, al sustituirse el régimen federal por el central en la Constitución de 1836, se le denominó al Distrito Federal ‘Departamento de México’, equiparándolo así a los otros Departamentos integrantes de la República Mexicana; la Constitución de 1857 dispuso en su artículo 72: ‘El Congreso tiene facultad ... VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.’. La Ley Orgánica de veintisiete de marzo de mil novecientos tres dividió al Distrito Federal en trece municipalidades; todavía en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del trece de abril de mil novecientos diecisiete, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente

*“Los Tribunales Tercero y Cuarto en
Materia Administrativa del Primer Circuito
se pronunciaron sobre el mismo tema y
llegaron a conclusiones opuestas”*

del presidente de la República y orgánicamente se dividió en Municipios cuyo gobierno correspondía a un Ayuntamiento; el Ayuntamiento de la Ciudad de México se formaba de veinticinco concejales y el de las demás municipalidades de quince cada uno. Fue hasta la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, reforma del veintiocho de agosto de mil novecientos veintiocho cuando se varió el régimen político del Distrito Federal, se le designó a partir de entonces Departamento del Distrito Federal; pero si varió el régimen político no varió el económico que subsiste hasta nuestros días. La interpretación histórica relacionada lleva a la conclusión de que el Distrito Federal sí es sujeto activo de las contribuciones a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción IV del artículo 115 de nuestra Carta Magna. Por la identidad que existe entre ellos, procede que este tribunal se haga cargo de los agravios sintetizados en los puntos 2, 3 y 6 de este considerando. En efecto, nadie ha puesto en duda que los bienes inmuebles afectos a un servicio público por la Federación, conforme a lo dispuesto en la fracción V del artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales, sean bienes de dominio público y que los bienes inmuebles propiedad de Ferrocarriles formen parte de las vías generales de comunicación, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o., fracción V y 2o. de la Ley de Vías Generales de Comunicación; que todas las controversias del orden civil que se susciten en la que fuere parte Ferrocarriles deberán resolverlas los tribunales federales e inclusive que opere la exención a que alude el artículo séptimo de su ordenamiento legal; sin embargo, le asiste la razón a la juez de distrito cuando sostiene que el cobro de derechos de agua en nada afecta tal

exención, que sólo es operante cuando se gravan directamente los inmuebles destinados a los servicios públicos que prestan las vías generales de comunicación o indirectamente al través de gravámenes a los capitales y empréstitos empleados en ellos, las acciones, bonos y obligaciones emitidas por Ferrocarriles, empero, nada dice ese precepto de los servicios que reciba de la entidad federativa y de admitirlo sería darle una interpretación extensiva a una carga fiscal impuesta al sujeto pasivo de la obligación tributaria, lo cual iría en contra de lo dispuesto en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación. Es inexacto que en la sentencia recurrida se hubiera hecho una incorrecta interpretación de la fracción IV del artículo 115 constitucional, pues como ya quedó dicho con antelación, el cobro de derechos de agua no afecta la exención a que alude la parte final del párrafo sexto de esa fracción; pues si, como ya se dijo, los bienes inmuebles de Ferrocarriles son bienes de dominio público, al no afectárseles, no afectan el derecho a la exención que pretende. Por las razones expuestas, debe concluirse que también es acertada la afirmación de la Juez Federal, de que en el caso no existe conflicto de leyes, pues el Distrito Federal sí puede aplicar, en el caso concreto, su Ley de Hacienda, sin que ello signifique interferencia con ley federal alguna. Por último, atendiendo a que las jurisprudencias que invocó la quejosa en su demanda de amparo contemplaban supuestos jurídicos distintos, en nada afecta que en primera instancia no se hubieran aplicado; a más de que éstas se dieron antes de la reforma del artículo 115 constitucional. En ese orden de ideas, lo que procede es confirmar la sentencia que se revisa.”

De este asunto derivó la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IV, Segunda Parte-1, página doscientos cinco, que dice:

“DERECHOS DE AGUA, COBROS EFECTUADOS POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL POR CONCEPTO DE. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS ESTÁN OBLIGADOS A CUBRIRLOS. El cobro por derechos de agua que el Departamento del Distrito Federal hace a un organismo descentralizado es constitucional, ya que dicho cobro en nada afecta la exención a que alude la parte final del párrafo tercero, inciso c), fracción IV, del artículo 115 constitucional, en cuanto señala que: ‘Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de Municipios estarán exentos a dichas contribuciones.’, pues si bien no se desconoce que algunos de los bienes del organismo quejoso forman parte de las vías generales de comunicación, por ende son bienes del dominio público, conforme a lo dispuesto por la fracción V del artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales, por estar afectos a un servicio público, al no gravar el cobro de derechos de agua, esos bienes, puesto que el cobro se efectúa sobre un servicio que se da al organismo en nada afecta la exención señalada.”

De las constancias antes relacionadas, se advierte que los Tribunales Tercero y Cuarto

en Materia Administrativa del Primer Circuito se pronunciaron sobre el mismo tema, a saber, el alcance de la exención autorizada por el artículo 115, base IV, párrafo final, de la Constitución General de la República, en relación con las contribuciones que por servicio de agua se determinan a cargo de organismos descentralizados titulares de bienes inmuebles de dominio público, y llegaron a conclusiones opuestas, pues mientras el Tercero estimó que tales contribuciones quedaban comprendidas en la exención, el Cuarto consideró que la exención no comprendía dichas contribuciones, según se afirma en la parte transcrita de la ejecutoria y se corrobora en la tesis elaborada como consecuencia de la misma.

En estos términos, queda configurado el **supuesto de contradicción de tesis**, sin que sea obstáculo para lo anterior que las ejecutorias analizadas provengan de instancias de diversa naturaleza, una de un expediente de revisión administrativa (RCA) y otra de un amparo en revisión (RA), según lo ha puntualizado esta Sala en la tesis publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número cuarenta y uno, página cuarenta y uno, que dice:



Nota: Esquemas realizados por INDETEC, no forman parte del cuerpo de la resolución.

“CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS CONTRADICTORIOS PUEDEN PROVENIR DE JUICIOS DE DIFERENTE NATURALEZA. La circunstancia de que una contradicción de tesis tenga su origen en criterios sustentados en sentencias dictadas por Tribunales Colegiados de Circuito, habiéndose pronunciado una de ellas con motivo de un juicio de amparo indirecto en revisión, en tanto que la otra se emitió con motivo de un juicio de amparo directo, no es obstáculo para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conozca de la contradicción, aunque los juicios en los cuales los criterios hayan sido sustentados sean de diferente naturaleza, ya que el artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, establece la competencia del Pleno de este alto tribunal para conocer de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte cuya competencia no corresponde a las Salas de la misma, quedando comprendidas dentro de dichos asuntos las contradicciones entre tesis que, en amparos que no versan exclusivamente sobre la misma materia, sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, para los efectos a que se refiere el párrafo final del artículo 196 y 197-A de la Ley de Amparo.”

CUARTO. A juicio de esta Sala, en la materia de la contradicción debe prevalecer en esencia el criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, según se desprende de la recta interpretación que corresponde al texto vigente del artículo 115, base IV, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal -a cuyos términos remite el artículo 122, base primera, fracción V, inciso b), de la misma Carta Fundamental-, que a la letra dice:

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

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

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

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

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

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

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

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

El texto actual de esta norma de máxima jerarquía encuentra su origen en el decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación del día tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, por cuya virtud se establecieron en la Constitución un conjunto de reglas básicas tendientes a fortalecer y preservar al Municipio Libre y, específicamente, a la Hacienda Municipal, a modo de garantizarle un mínimo de ingresos por diversos conceptos, según se explica en la iniciativa presidencial de la cual derivó el decreto de reformas, cuando en la parte conducente dice:



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

los servicios públicos a su cargo. Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas Locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones. Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consustanciales para la vida de los Municipios. Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios. Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la Hacienda Municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los Ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.”

La decisión de preservar la Hacienda Municipal frente a las decisiones de política fiscal de las Legislaturas Estatales, a fin de evitar que

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

“En forma particularmente acuciosa fueron estudiados por las comisiones dictaminadoras, los términos en que la iniciativa redactó la fracción IV del artículo 115, sobre la que fue notable el número de aportaciones y comentarios de los ciudadanos senadores. Por principio, en esta fracción se orienta lo que por origen ha correspondido siempre a los Municipios, o sea, su facultad de administrar libremente la Hacienda Municipal, la que en los términos del proyecto se enriquece notablemente al conformarla con contribuciones y participaciones que el propio texto enumera, mereciendo particular relevancia las participaciones por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos los conceptos. Se establece así un sentido de territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos por impuestos prediales se reviertan en favor de la localidad en la que los predios y toda propiedad inmobiliaria adquieran valor económico por su uso y circulación, lo cual ya no estará sujeto, una vez establecida la vigencia de esta fracción, a reversión de ningún tipo. Como un principio de congruencia y también de justicia, formarán parte de la Hacienda Municipal los ingresos que provengan por la prestación de los servicios públicos a cargo de los Municipios. Cabe destacar que, según el texto de la iniciativa, de su exposición de motivos y de las explicaciones escuchadas durante la comparecencia del ciudadano secretario de Gobernación, los ingresos municipales no quedan limitados a lo que expresamente consigna la fracción IV, sino que las Legislaturas Locales podrán agregar otros renglones importantes como aprovechamientos, pro-

ductos, financiamientos, cooperaciones diversas, y otros rubros cuya terminología varía con la dinámica del propio desarrollo y no es por ello susceptible de quedar consignado en un precepto de rango constitucional. Quedó entendido asimismo que la distribución de las participaciones que la Federación entrega a los Municipios habrá de realizarse a través de las normas que expidan los Congresos Locales, los cuales adecuarán en forma equitativa lo que corresponda a cada uno de ellos, con lo que se eliminan arbitrariedades, caprichos y desórdenes. Novedad que fortalece al Municipio es la autorización para que con el gobierno de su Estado concerte convenios de coordinación y éste ejecute alguna de las funciones relacionadas con la administración impositiva, necesidad de organización compartida que no deba gravitar sobre los recursos municipales ni entenderse como forma obligatoriamente perpetua, sino susceptible de eliminarse en la medida en que la autosuficiencia municipal acceda al campo de su capacidad administrativa.

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

Siendo pues clara la intención del órgano reformador de la Constitución de garantizar, por un lado, la subsistencia de la Hacienda Municipal, delimitando con toda claridad las fuentes de ingreso reservadas al Municipio y, por otro, restringir las exenciones de pago de los ingresos provenientes de dichas fuentes, permitiendo sólo las relativas a los bienes de dominio público, importa identificar con precisión tales fuentes de ingreso reservadas al Municipio, que se enumeran en los incisos a) al c) del numeral 115 en análisis y que son las siguientes:

- a) contribuciones sobre propiedad inmobiliaria
- b) participaciones federales
- c) ingresos por la prestación de servicios públicos



Nota: Esquemas realizados por INDETEC, no forman parte del cuerpo de la resolución.

De estas tres categorías, interesan al presente asunto las descritas en los incisos a) y c), que son los vinculados con el tema de la contradicción y que corresponden, respectivamente, a las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y a las contribuciones causadas con motivo de los servicios públicos prestados por la administración municipal.

Si a estas dos categorías de ingresos tributarios se refiere claramente el autor de la norma, cuando prescribe que sólo se autorizarán las exenciones por los bienes de dominio público, resulta por tanto claro para esta Sala, que el caso de las contribuciones (derechos) por el servicio de agua que presta el Municipio, se halla efectivamente incluido en el supuesto de exención de mérito, cuando tales servicios se concedan en favor de los organismos descentralizados (en uno de los asuntos examinados por los tribunales mencionados, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en el otro, Ferrocarriles Nacionales de México), en lo que corresponde a los bienes sometidos al régimen del dominio público, como acontece tratándose de los pre-

vistos en el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, al cual remiten las ejecutorias, que dice:

“Artículo 34. Están destinados a un servicio público, y por tanto se hallan comprendidos en la fracción V del artículo 2o.:

“VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios. No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto ...”

Si el servicio público de agua potable es prestado por el Municipio en favor de un organismo descentralizado titular de un inmueble sujeto al régimen de dominio público, debe entenderse que se actualiza la exención prevista en la norma constitucional objeto de análisis, consi-

“La exención contemplada en el Art. 115 Constitucional sólo opera respecto de los Tributos que versan sobre la propiedad inmobiliaria a los bienes del dominio de la Federación, Estados y Municipios”

derando que fue el propio órgano reformador quien, al remitir la exención a los incisos a) y c) de la fracción relativa, señaló con toda precisión que la exención no sólo regiría para contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sino también para los servicios prestados por el Municipio. Tal precisión carecería de todo significado y no surtiría por tanto algún efecto, si se estimara, como lo hace el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que la exención se refiere exclusivamente a los gravámenes que se causan por la propiedad raíz, pues tal criterio no sería aplicable, desde luego, a ninguna contribución generada por la prestación de servicios públicos, en la medida en que su hecho generador no se localiza en el bien raíz sino en la actividad desplegada por la administración.

Siendo clara la remisión de la norma a las contribuciones derivadas de la prestación de servicios públicos, no es dable al intérprete acudir a algún criterio que prácticamente deje sin efectos dicha remisión, sobre todo si se considera que cuando el órgano revisor vincula los conceptos de contribuciones derivados de los servicios públicos y bienes de dominio público, permite comprender que se refiere a aquellos servicios que se prestan con motivo, precisamente, de la titularidad de un bien de dominio público, es

decir, que se causan por la Federación, los Estados, o los organismos descentralizados en el supuesto que se examina, en tanto tales servicios los reciben por su calidad de titulares de dichos bienes.

No se trata, como podría estimarse, de una exención que beneficie a las personas públicas por su sola condición de tales, esto es, por el elemento subjetivo de la relación tributaria, sino que opera cuando esas personas públicas utilizan ciertos bienes que por su destino o naturaleza se hallan incorporados al régimen excepcional de dominio público, lo cual explica que para tales personas, en lo que se refiere a los tributos que causen en relación con esos bienes, sea por su propiedad, fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora o cambio de valor, sea por los servicios públicos que reciban en relación con esos bienes, estén liberados del pago de los tributos destinados a las arcas municipales, por la trascendencia de la función que desempeñan mediante el empleo de esos bienes y su afectación a un fin determinado.

Así las cosas, sobre el tema de la contradicción **debe prevalecer en esencia, con carácter de jurisprudencia en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, el criterio del Tercer**



Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al tenor de la tesis que en seguida se inserta:

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.

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

PRIMERO. Existe contradicción de tesis entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar la revisión administrativa 3/96, promovida por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, al resolver el amparo en revisión 2064/89, promovido por Ferrocarriles Nacionales de México.

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Sala, coincidente con el del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al tenor de la tesis visible en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO. Remítase la tesis jurisprudencial que se sostiene en la presente resolución al Semanario Judicial de la Federación para su publicación, así como a las Salas y demás órganos a que se refiere el artículo 195 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con copia autorizada de esta resolución a los tribunales que intervinieron en la contradicción y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.