

Hacienda Pública del D.F. Semejanzas y Diferencias con la Municipal

Arturo González Macías

Datos curriculares:

*Arturo González Macías es Abogado por la Universidad de Guadalajara; Diplomado en Derecho Electoral por la misma universidad; experto en dirección y gestión pública local, por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM); y actualmente se desempeña como consultor investigador en el INDETEC.
agonzalezm@indetec.gob.mx*

En el presente artículo el autor realiza un análisis de la configuración de la hacienda pública del Distrito Federal, pasando por la comparación de sus principios económico financieros en relación a la hacienda pública municipal caracterizada en el texto constitucional, poniendo a la vista sus semejanzas y diferencias, aún en el caso de las demarcaciones administrativas del Distrito Federal.



Al hacer un estudio de la hacienda pública del Distrito Federal desde la perspectiva del texto constitucional, o sea siendo vista desde los postulados constitucionales que la animan, es necesario partir del análisis del artículo 122 y 115 de nuestra norma fundamental, ello en virtud del puente normativo que realiza el artículo 122 constitucional en relación con el 115 mencionado.

En efecto, en el texto de nuestra norma marco encontramos el artículo 122 que establece las bases constitucionales que le dan vida a la conceptualización del Distrito Federal, en el que se establece un gobierno a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, tal como se desprende de la siguiente transcripción:

Artículo 122 Constitucional.

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

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

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

“La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno”

- A. Corresponde al Congreso de la Unión:**
- I.** Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
 - II.** Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
 - III.** Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
 - IV.** Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
 - V.** Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.
- B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:**
- I.** Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
 - II.** Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
 - III.** Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
 - IV.** Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
 - V.** Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.
- C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:**
- BASE PRIMERA.-** Respecto a la Asamblea Legislativa:
- (...)
- V.** La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:
 - a)** (...)
 - b)** Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero

las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

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

- c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de

la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

- d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

(...)

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

- I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;
- II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.



Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE QUINTA.- (...)

H. *Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.*

De lo transcrito en lo que interesa se tiene que:

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

- 1) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal, que se enumeran y detallan en el precepto fundamental señalado en su apartado C, Base Primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución Federal.

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

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

En ese tenor, conforme al artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso k), de la Constitución Federal, corresponde al Distrito Federal, por conducto de su Asamblea Legislativa, legislar para regular la prestación y la concesión de los servicios públicos en esa entidad. Sirven de apoyo a lo anterior, las jurisprudencias de rubros:

“ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. EL EMPLEO DE LOS VOCABLOS EXPEDIR, LEGISLAR Y NORMAR EN EL AR-

TÍTULO 122, APARTADO C, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SE REFIEREN A SU FACULTAD DE EXPEDIR LEYES.”¹

“FACULTADES EXPRESAS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES REQUISITO INDISPENSABLE QUE SE ESTABLEZCAN LITERALMENTE EN LA CONSTITUCIÓN.”²

Por otra parte, en términos del artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), primer párrafo, de la Constitución Federal, la

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

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

“La hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios, en tanto que la libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales a efecto de fortalecer la autarquía y autosuficiencia económica de los Municipios”

Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrá facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

En relación con ese ámbito competencial tributario, señala el citado inciso b) en su último párrafo, que “Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;”.

Ahora bien lo que establece el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, es del siguiente tenor:

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:

(...)

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

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

(...)

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

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

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara en el “Diccionario de Derecho”, Vigésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, en relación con el mismo concepto, señalan: “Conjunto de bienes pertenecientes al Estado. Organización oficial establecida para la administración de estos bienes.”, en tanto que Ernesto Flores Zavala en “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas” (Los Impuestos), Trigésimo Cuarta Edición actualizada,

Editorial Porrúa, México, 2004, precisa que es “el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios) posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo.”

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

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

Ahora, el propio artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de



los bienes que le pertenezcan al Municipio, con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, percibirán:

- a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y,
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

Es importante destacar lo anterior, porque los ingresos que perciben los Municipios por la prestación de servicios públicos a su cargo, en

términos del artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, forman parte de la hacienda municipal, pero no sólo eso, sino que, además, califican como de aquellos que pueden administrar libremente, una vez que la legislatura local los establece a su favor en la ley respectiva.

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

- I. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la propia fracción (esto es, las contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria, entre otras, y por la prestación de los servicios públicos a cargo de los Municipios), ni concederán exenciones en relación con las mismas;
- II. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; y

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

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

Por lo que por virtud del puente normativo realizado por el artículo 122 hacia el 115 del texto constitucional, le son aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal las anteriores consideraciones en lo que no sea incompatible con su propia naturaleza.

Sobre ese punto en particular, atinente a la compatibilidad o incompatibilidad entre las normas relativas del régimen municipal contenidas en el citado artículo 115 y las que integran el régimen interno de gobierno y naturaleza del Distrito Federal regulado por el artículo 122, ambos de la Constitución Federal, se estima conveniente atender a las consideraciones expuestas

por la Segunda Sala de la SCJN, al resolver, por unanimidad de cuatro votos en sesión del diecinueve de mayo de dos mil seis, la contradicción de tesis 81/2006-SS y que se reflejan en la jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de ese Alto Tribunal de rubro:

“EXENCIONES O SUBSIDIOS A FAVOR DE CONTRIBUYENTES, RESPECTO DE GRAVÁMENES RELATIVOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PUEDE ESTABLECERLOS.”³

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

De la que se desprenden los siguientes aspectos:

- a) En la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis al artículo 122 de la Constitución Federal, se estableció una prohibición para el legislador federal –ya antes existía– de no limitar la facultad de la Asamblea Legislativa para establecer contribuciones, pero con la novedad de que no únicamente debería considerar ese mandato en relación con los impuestos relacionados con la propiedad raíz y las construcciones a ella adheridas –como en el pasado inmediato casuísticamente se establecía–, sino que tal restricción deberá observarse ahora por la Federación, respecto de toda la hacienda pública del Distrito Federal (concepto de mayor espectro en el cual caben todas las cargas tributarias de la competencia de su Asamblea Legislativa).
- b) El método que eligió el autor de la reforma constitucional, no fue el de señalar esa norma de manera expresa en el propio artículo 122 de la Constitución Federal, sino que en obvio de repeticiones, en su apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), último párrafo, estimó adecuado remitir a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo de ese mismo ordenamiento, estableciendo en este aspecto un puente normativo “(...) en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno (...)”, que si bien evita una reiteración de conceptos, puede generar que uno y otro de los contextos de las disposiciones jurídicas relacionadas, den lugar a dificultades en su interpretación, lo cual implica que habrá casos en que las peculiaridades de ambos niveles de gobierno impedirán conciliar el contenido de los preceptos constitucionales en cita, pero habrá necesariamente otros tantos supuestos en los que la remisión sí sea posible.
- c) La hacienda pública del Distrito Federal quedó protegida también con las restricciones que se imponen a la autoridad federal en el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Federal, las cuales permitirían, al igual que como ocurre con los Municipios, que el gobierno de la Ciudad de México captara sus propios recursos sin la posibilidad legal de que algunos contribuyentes gozaran de exenciones establecidas por la Federación, salvo que se tratara de gravámenes que pesaran sobre los bienes de dominio público de esta última, y siempre que se destinaran a su objeto público.
- d) Existe compatibilidad entre lo dispuesto por el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), último párrafo de la Constitución Federal, y las frases primera y tercera contenidas en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo de ese mismo ordenamiento fundamental, en los siguientes términos:
 - I) La primera frase contenida en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal que señala “*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), [sobre la propiedad inmobiliaria o con motivo de la prestación de sus servicios] ni concederán exenciones en relación con las mismas*”, constituye una garantía perfectamente compatible con la naturaleza y régimen jurídico de gobierno del Distrito Federal, pues es lógica la necesidad de una norma que delimite el marco de actuación en materia tributaria de la Federación, a fin de que no traspase las barreras señaladas en perjuicio de la captación de recursos del Distrito Federal, porque en ese aspecto se encuentra en una situación similar a la de los Municipios, que tienen



derecho a recibir, por regla general, los ingresos derivados de los impuestos a la propiedad raíz o los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo, salvo las exenciones aceptadas constitucionalmente.

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

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

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

“La hacienda pública del Distrito Federal le son propios los principios de Libre Administración Pública; Integridad de recursos económicos, y de reserva de fuentes tributarias, aplicables al ámbito de gobierno municipal, en virtud del puente normativo ya explicado que existe en el artículo 122, en relación al 115 del texto constitucional”

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

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

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

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

ellas, no hay razón para proteger su hacienda, pues ésta constitucionalmente es inexistente.

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

Como se puede observar, los razonamientos contenidos en la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la SCJN en la contradicción de tesis 81/2006-SS, queda de manifiesto que hay compatibilidad entre lo preceptuado por el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal en su tercer enunciado que señala: *“Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.”*, con la na-

turalidad y el régimen orgánico de gobierno del Distrito Federal en cuanto a su hacienda pública se refiere, por virtud del puente normativo establecido por el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo, de dicho ordenamiento fundamental, en la medida en que tales precisiones solamente complementan el régimen tributario al que se encuentran sometidos los bienes de la Federación ubicados en la Ciudad de México; al admitir, guardada proporción, una equiparación entre los bienes del dominio público de los Estados y los del Distrito Federal, así como en relación con los Municipios para aceptar que en el caso del Distrito Federal, los bienes del dominio público de los órganos político-administrativos encargados de las demarcaciones territoriales en que se divide al Distrito Federal, para concluir que todos ellos gozarán de la exención señalada, con las respectivas salvedades.

Por lo que en conclusión a la hacienda pública del Distrito Federal le son propios los principios de Libre Administración Pública; Integridad de recursos económicos, y de reserva de fuentes tributarias, aplicables al ámbito de gobierno municipal, en virtud del puente normativo ya explicado que existe en el artículo 122, en relación al 115 del texto constitucional, principios que son del contenido siguiente:

1.- EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL.

Se entiende como un régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales, a efecto de fortalecer la autarquía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, en atención a sus necesidades propias y ser éstos los que de me-



por manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos, sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Es este principio cuyo contenido y alcance ha sido precisado por la Suprema Corte en varias tesis jurisprudenciales (véase, por ejemplo, las tesis plenarios 5/2000, de rubro *HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)* o la 9/2000 *HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.*), es el principio de libre administración de la hacienda municipal, el que asegura a los municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin que tengan

que sufrir la injerencia de intereses ajenos en ese respecto. El principio de libre administración de la hacienda municipal se proyecta sobre parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.

2.- EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES.

El segundo principio, subrayado especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 5/2004 y plasmado en tesis jurisprudenciales plenarios de rubros: *RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.*

MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

DE AQUÉLLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN.

Es el postulado de *integridad de los recursos económicos municipales*, el que asegura a los municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los municipios.

Aun más recientemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 14/2004 estableció que:

Respecto a la génesis de la ley de ingresos municipal en tratándose de la imposición de contribuciones inmobiliarias, en el texto constitucional se encuentra implícita una relación de colaboración legislativa especial, que no resulta igual a la de otros procesos legislativos, ya que impone condiciones sobre el modo en que la competencia de Poder Legislativo Local se deberá efectuar, esto es, señala que impone requisitos claros en relación con el procedimiento de ejercicio de la competencia de aprobar la ley de ingresos municipal en tratándose de contribuciones inmobiliarias.

La primera de esas condiciones, señala la Corte, es que las legislaturas estatales deben decidir acerca de la regulación del impuesto predial



siempre sobre la base de una propuesta de los municipios en la que consten *“las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”*.

Tanto esta previsión específica, como más ampliamente, los principios de reserva de fuentes de ingreso a los municipios y el principio de integridad de los recursos económicos municipales reflejados en otras porciones de la fracción IV del artículo 115 constitucional, quedarían burlados y vacíos de contenido si las legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad en las leyes de ingresos municipales, las cuotas, tarifas, y tablas de valores unitarios del suelo a los efectos de cobrar el impuesto predial, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo.

La facultad de iniciativa legislativa de los ayuntamientos, precisa la Corte, en relación con la regulación del impuesto predial, tiene un alcance superior al de fungir como simple elemento necesario para poner en movimiento a una maquinaria legislativa que pueda funcionar en adelante en total desconexión con la misma. Dado que dicha facultad de propuesta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales, y dado que estas últimas legislan acerca de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, hay que entender que las legislaturas estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

En otras palabras, si las legislaturas estatales, al aprobar las leyes de ingresos municipales modifican las propuestas de los ayuntamientos en relación con el impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hacen de manera arbitraria, movidos por la voluntad de sustraer injustificadamente recursos a los ayuntamientos, o impulsados por motivos que se sitúen, de algún otro modo, fuera de los parámetros legales y constitucionales o de la sana relación entre dos ámbitos normativos, el estatal y el municipal, bien diferenciados y con competencias constitucionales autónomas entre sí.

3.- EL PRINCIPIO DE RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS

Este principio consagrado en el texto constitucional, asegura a los municipios que tendrán ciertas fuentes de ingreso para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas. Este principio resume lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115, a lo largo de sus distintos apartados, y en el segundo párrafo.

El citado primer párrafo establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales, y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. El segundo párrafo de la fracción IV, por su parte, prohíbe a la Federación limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

Es así como la Corte ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 53/2002 cuyo rubro es HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO.

Por lo que en atención a todas las consideraciones vertidas es posible sostener que a la hacienda pública del Distrito Federal le son comunes las garantías económico financieras consagradas en el artículo 115 constitucional para la hacienda municipal, con las salvedades anotadas, así como la particularidad de compartir aspectos comunes con las demás entidades federativas en lo correspondiente a su libre administración hacendaria y en las restricciones legislativa para incursionar en la imposición de algunas fuentes tributarias.