

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JUAN N. SILVA MEZA Y SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, EN EL AMPARO DIRECTO NÚMERO 1/2007, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE VEINTITRÉS DE JUNIO DE DOS MIL NUEVE.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo número 1/2007, sostuvo que la exención a los bienes de dominio público de la Federación, los Estados y los Municipios contenida en el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere sólo a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Al respecto se razonó, esencialmente, lo siguiente:

a) La norma constitucional contiene una regla general consistente en prohibir todo tipo de exención sobre las contribuciones municipales, al señalar que las leyes federales no pueden limitar a los Estados la facultad de establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria o sobre los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales, así como que las leyes federales no pueden conceder exenciones sobre esos conceptos y que las leyes estatales no pueden concederlas a favor de persona o institución alguna respecto de los mismos conceptos.

b) La referida disposición constitucional también contempla una excepción a la prohibición general de exentar al señalar que “Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por

particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.”

c) El criterio contenido en la jurisprudencia de la Segunda Sala número 2a./J. 22/97, que señala que los derechos por el servicio de agua potable prestado por los Municipios para bienes del dominio público, sí se comprenden en la exención de que se trata, ya no tiene aplicación pues con la reforma realizada por Decreto publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, el texto vigente de la norma señala que “sólo estarán exentos los bienes de dominio público”, esto es, se suprimió la remisión que se hacía a las contribuciones referidas en los incisos a) y c), quedando así precisado el alcance de la exención relativa.

d) La exención no se concede en atención al sujeto ni a la función u objeto público, salvo que se trate de entidades paraestatales y de particulares, sino que se otorga atendiendo a la calidad de bien de dominio público, lo que constituye, por tanto, el elemento objetivo determinante para la configuración de la figura tributaria.

e) En el impuesto sobre bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponible, consiste en la propiedad o posesión de un bien inmueble, necesaria en este supuesto para el nacimiento de la obligación tributaria. En cambio, en los derechos, el hecho imponible es la recepción del servicio de agua, por lo que la calidad del bien inmueble –de dominio público o no–, resulta irrelevante para la configuración del tributo. En el primer caso, la propiedad o posesión del bien inmueble es el elemento necesario

de la figura tributaria, que hace nacer la obligación, por lo que, si es de dominio público, impedirá que aquélla nazca, pero en el segundo caso, como el bien inmueble no es parte de la contribución, en nada importa la calidad de bien de dominio público que pueda tener, por lo que no nace la obligación tributaria ni opera la exención.

f) No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que sea un organismo descentralizado quien preste el servicio público que originalmente corresponde al Municipio, porque la norma constitucional de que se trata, prohíbe exentar a los bienes de dominio público que requieran de los servicios municipales.

g) En conclusión, la exención de que se trata opera respecto del inciso a) del artículo 115 constitucional, es decir, en relación con las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, por ser el único caso en que la calidad de bien de dominio público es determinante para el surgimiento de la obligación.

Los que suscribimos el presente voto, no compartimos la anterior opinión mayoritaria del Pleno de la Suprema Corte, ya que consideramos que la exención contemplada en el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo, de la Constitución Federal, respecto de los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, opera no sólo sobre el impuesto predial sino también respecto de las contribuciones contempladas en el citado inciso c), específicamente, los derechos por el servicio

público de agua potable.

Efectivamente, el artículo 115, fracciones III, inciso a), y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

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

(...)

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

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

(...)

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

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el

Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

(...)"

Del precepto transcrito se advierte lo siguiente:

1. La forma de gobierno de los Estados, a saber, republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización

política y administrativa el Municipio Libre;

2. El Municipio Libre es la base de la división territorial;
3. Los Municipios tienen la potestad para prestar servicios públicos, entre ellos, el de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
4. Los Municipios gozan de libertad hacendaria;
5. Los Municipios tienen derecho a percibir los ingresos que fijen las leyes;
6. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria ni por la prestación de servicios públicos;
7. No se conceden exenciones con respecto a las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria ni por la prestación de servicios públicos;
8. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; y
9. 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 otro lado, también se advierte que la naturaleza jurídica del pago por suministro de agua potable es de una contribución. Lo anterior es así, ya que conforme al párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que *“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c)...”*, expresamente reconoce que los ingresos por la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio son contribuciones.

En efecto, el primer párrafo de la fracción IV del precepto constitucional en cita, señala que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor. Entre las contribuciones que el Municipio tiene derecho a percibir está el relativo a la propiedad inmobiliaria (impuesto predial) que establece el inciso a), así como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos que prevé el inciso c).

Por último, se advierte que el suministro de agua potable es un servicio público a cargo del Municipio según lo previsto por el transcrito artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución General de la República.

Se concluye, por tanto, que el pago por el servicio público de

agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales a cargo del Municipio tiene la naturaleza de una contribución, concretamente de un derecho, según lo ha considerado la Suprema Corte en múltiples precedentes, de los que se citan ejemplificativamente los rubros de dos tesis:

“DERECHO SOBRE AGUA. PARA LA DETERMINACIÓN PRESUNTIVA DE SU COBRO, CONFORME AL ARTÍCULO 229 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, LA AUTORIDAD PUEDE OPTAR POR CUALQUIERA DE LOS MÉTODOS QUE PREVÉ ESE NUMERAL PARA CALCULAR EL VOLUMEN USADO, EXPLOTADO O APROVECHADO.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Segunda Sala. Tomo XXV, enero de 2007, tesis 2a./J. 200/2006, página 553.)

“AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. LA SANCIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA, PARA LOS USUARIOS QUE INCUMPLAN CON EL PAGO DE LOS DERECHOS RESPECTIVOS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Primera Sala. Tomo XIV, agosto de 2001, tesis 1a. LXII/2001, página 167.)

Sentado que el pago por el servicio público de agua potable sí es una contribución, a fin de evidenciar que cuando se cubre ésta en relación con bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, opera la exención prevista en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, conviene destacar que esta fracción es producto de la adición realizada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, que establecía:

"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. (...)

La adición a la norma fundamental tuvo como propósito, tal como se reconoce en la resolución plenaria, establecer un conjunto de reglas tendientes a fortalecer y preservar el Municipio Libre y, específicamente, su Hacienda Municipal, como forma necesaria para que pudieran alcanzar una real y plena libertad política. Se consignó así que los Municipios administrarían

libremente su hacienda, los conceptos que integrarían ésta y, como una medida importante para la preservación y seguridad de los ingresos municipales, se prohibió a la Legislatura Federal limitar las facultades de los Estados para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y por la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio, y a las Legislaturas Federal y locales conceder exenciones o subsidios respecto de esas contribuciones, estableciendo que únicamente los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarían exentos de dichas contribuciones. Al respecto en la iniciativa presidencial de que deriva la adición que se comenta, se señaló:

“(...) 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. (...)”

Es claro que la intención del órgano reformador de la Constitución fue garantizar la subsistencia de la Hacienda

Municipal, delimitando con toda claridad las fuentes de ingreso reservadas al Municipio, además de restringir las exenciones de pago de los ingresos provenientes de esas fuentes, permitiendo sólo las relativas a los bienes de dominio público de la Federación, los Estados y los Municipios.

Antes de la reforma que sufrió el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución con motivo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el siguiente criterio jurisprudencial:

“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.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo V, mayo de 1997, tesis 2a./J. 22/97, página 247.)

El anterior criterio jurisprudencial, establecido con anterioridad a la referida reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, sigue teniendo plena eficacia después de esa reforma, en virtud de que la misma no tuvo como objeto eliminar de la exención de que gozan los bienes del dominio público a las contribuciones derivadas de la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio, lo que se advierte, por un lado, de la lectura de la norma suprema vigente y, por el otro, del proceso legislativo del que surgió.

En efecto, la lectura del texto vigente lleva a sostener que dentro de la exención de los bienes de dominio público se comprenden no sólo los tributos sobre la propiedad inmobiliaria sino también los que derivan de la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio. Dicho texto señala, en primer

término, que las las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) –propiedad inmobiliaria– y c) –servicios públicos municipales–, ni concederán exenciones en relación con esas contribuciones; en segundo lugar, refiere que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; y, por último, prescribe que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Como se advierte, el párrafo que de la norma constitucional se examina, desde el inicio y a lo largo de su texto, se refiere tanto a las contribuciones del inciso a) como a las del inciso c). Por tanto, si expresamente se refiere a las contribuciones de ambos incisos para prohibir a las Legislaturas Federal y locales el establecer exenciones y a las segundas, además, subsidios a favor de persona o institución alguna sobre las mismas contribuciones, no se encuentra razón alguna que permita dar a la última parte del párrafo una lectura que excluya a las contribuciones a que se refiere el inciso c), esto es, a las que derivan de la prestación de los servicios públicos municipales.

Del proceso legislativo del que deriva el texto vigente del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las diferentes iniciativas tuvieron por objeto primordial ampliar las facultades del Municipio y su

fortalecimiento, así como que en dictamen de la Cámara de Origen (Diputados), se convino en la importancia de que a través de diversas reformas a la norma suprema se lograra ese objetivo, según se advierte de la transcripción de ese dictamen en la parte relativa:

“ANTECEDENTES

A. El objetivo principal que se proponen las iniciativas objeto del presente dictamen, consiste en reformar y adicionar diversos artículos constitucionales, para ampliar las facultades que actualmente tienen los municipios en México, y lograr el fortalecimiento municipal; (...)

CONSIDERACIONES

1. Esta Comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del ejecutivo federal, quien ha sostenido que, "el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos". De ahí que esta Comisión dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

4. Esta comisión, considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen coinciden en que el municipio sea el eje de desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento

económico.

(...)

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

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

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

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

Además del principio de equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida,

un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios, (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes. (...)

Se advierte con claridad del proceso legislativo de que surgió la actual redacción del párrafo constitucional que se examina, que su reforma no tuvo por objetivo eliminar de la exención de que gozan los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios a los servicios públicos municipales, sino que entre las medidas establecidas para fortalecer la autonomía municipal, se estimó necesario reformar el párrafo de que se trata, por un lado, para referirse genéricamente a los términos de ‘persona’ e ‘institución’, entendiendo que comprenden, el primero a las personas físicas y morales, y el segundo a las instituciones oficiales o privadas, y por otro lado, para dejar fuera de la exención de los bienes de dominio público de los tres niveles de gobierno, los que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para actividades distintas del objeto público, en la medida en que estos bienes e instituciones o personas que los utilizan demandan los mismos servicios municipales que otros bienes del dominio público y que tributan impuesto predial.

No puede estimarse que la anterior referencia al impuesto predial baste para considerar que la reforma pretendió que la exención a los bienes del dominio público opere sólo respecto del

impuesto predial y no en relación a los servicios públicos municipales, en tanto que la reforma constitucional no tuvo ese objetivo, según se destacó con anterioridad.

Determinado que la exención constitucional a los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, opera no sólo sobre el impuesto predial sino también respecto de las contribuciones por servicios públicos municipales, específicamente, respecto de los derechos por el servicio de agua potable, debe resaltarse que en nada afecta a esta conclusión el hecho de que el servicio no sea prestado directamente por el Municipio sino por un ente público descentralizado diverso a aquél.

En efecto, de la interpretación del artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, es posible sostener que el Municipio como ente público no sólo está facultado para prestar los servicios públicos ahí señalados, entre los cuales se encuentra el relativo al del “agua potable”, sino también tiene la obligación de prestar dicho servicio a los usuarios, ya que el suministro de agua potable es un derecho fundamental de los gobernados.

Lo anterior, en virtud de la potestad derivada de la Constitución Federal, y de la obligación que surge por la relación gobierno-gobernado, el Municipio debe mantener una estructura administrativa eficaz y eficiente que permita el funcionamiento del servicio público de agua potable en la cantidad y calidad que los

estándares internacionales exigen para ello.

Esto implica que el Municipio como nivel de gobierno es el único ente público a quien la Constitución Federal le otorga y reconoce la potestad para administrar dicho servicio público, ya que la administración del servicio público de agua potable requiere de la preparación de un “Plan Municipal” para la prestación del servicio de agua potable, el cual parte de un diagnóstico que, como instrumento técnico, permite conocer el universo de usuarios, el estado de la infraestructura, la cantidad de agua que se requiere para satisfacer las necesidades de los usuarios, las cuestiones de sanidad y potabilización, toma de muestras y tarifas, entre otros.

Asimismo, el Plan incluye los objetivos, las acciones a realizar, las actividades, las áreas administrativas responsables de ejecutar las actividades y tareas, las tarifas autorizadas y la evaluación del servicio público.

Todo esto lleva a concluir que la administración propiamente del servicio público está a cargo del Municipio, ya que es el ente público que constitucionalmente tiene la potestad para administrar el servicio público de agua potable.

Sin embargo, esto no implica que el servicio público de agua potable únicamente deba ser prestarlo por el Municipio, ya que en la propia Constitución no existe disposición expresa que así lo restrinja, como tampoco es posible arribar a interpretación diversa, de ahí que dicho servicio público al no estar considerado como actividad estratégica, el Municipio por razones de eficiencia

y eficacia puede autorizar a un ente público descentralizado a que preste el servicio.

De tal manera que la autorización que el Municipio eventualmente pueda otorgar al ente público para que preste el servicio de agua potable, no implica la sustitución de la responsabilidad de aquél, de ahí que frente a los usuarios sigue siendo el responsable de la prestación del servicio público, pues en caso de deficiencia del servicio público el municipio puede revocar la autorización o concesión o, en su caso, hacer uso de instituciones del derecho administrativo, como la requisa para que el servicio público de suministro de agua potable se siga prestando con regularidad y continuidad.

Admitir lo contrario, también conduciría a modificar implícitamente el texto constitucional, lo cual conforme a nuestro sistema de reforma que prevé el artículo 135 de la Constitución Federal, no es posible, ya que para ello debe seguirse el procedimiento correspondiente.

Además, en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el sujeto activo de la relación tributaria es el Municipio y no puede transmitirse ese carácter a otro ente, de ahí que no sea correcto afirmar que el servicio público no lo presta el Municipio, sino un organismo descentralizado, pues el hecho de que materialmente el servicio de agua potable sea suministrado por éste, no quiere decir que tal servicio público ha dejado de ser administrado por el Municipio, pues es a éste a quien la Constitución Federal le otorga la potestad y la obligación de su administración.

De lo razonado se concluye que en el caso debió estimarse que el Consejo de la Judicatura Federal goza de la exención en el pago de la contribución por suministro de agua potable con respecto al bien de dominio público que ocupa, al cumplirse con los requisitos que para ello exige el artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

JUAN N. SILVA MEZA

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO