

Gobierno del Estado de Puebla

Secretaría General de Gobierno

Orden Jurídico Poblano

Controversia Prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Número 1/2007



REFORMAS

Publicación	Extracto del texto
07/oct/2009	PUBLICACIÓN de la Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha 23 de junio de 2009, dentro de la Controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Número 1/2007; consistente en determinar si el Poder Judicial de la Federación, constitucionalmente se encuentra obligado a realizar el pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal subordinado.

CONTENIDO

CONTROVERSIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 1/2007.	3
VISTOS; Y RESULTANDO	3
CONSULTA	11
CONSIDERANDO	13
Por lo expuesto y fundado, se resuelve:	159
PUBLICACIÓN.....	161

**CONTROVERSIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO
11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN NÚMERO 1/2007.**

PROMOVENTES: MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN, ENTONCES PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y PLENO DE ESTE ÚLTIMO ÓRGANO COLEGIADO POR CONDUCTO DEL SECRETARIO TÉCNICO DE SU COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN.

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIOS: PAULA MARÍA GARCÍA VILLEGAS, JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE, BERTÍN VÁZQUEZ GONZÁLEZ, ISRAEL FLORES RODRÍGUEZ Y FANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ.

VISTOS; Y RESULTANDO

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

“HONORABLE PLENO
DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
PRESENTE.

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

ANTECEDENTES

1. Mediante oficio número DAD/IMDL/0681/2006 recibido el cinco de abril de dos mil seis, se notificó en la Secretaría Ejecutiva de Asuntos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Las que en el año calendario inmediato anterior hayan consumido por una o más tomas, más de 2,000 m³ de agua bimestral promedio, de uso no doméstico, de uso doméstico, o ambos usos; cuando el uso sea sólo doméstico siempre que el inmueble donde se encuentre instalada dicha toma o tomas de agua, se haya otorgado en uso o goce temporal total o parcialmente;

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

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

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

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

(...).

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

conformidad con las reglas de carácter general que emita la Secretaría’.

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

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

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

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

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

IMPUESTO SOBRE NÓMINAS

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

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

El pleno de este Alto Tribunal ha establecido que un gravamen es proporcional cuando el objeto del tributo guarda relación con la

capacidad contributiva del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad de contribuir a los gastos públicos.¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE

En el caso específico, la resolución notificada se relaciona exclusivamente con el impuesto sobre nóminas, en virtud de que en ella se precisa textualmente que '(...) el (la) contribuyente PODER

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (...) durante el año del 2004 registró un promedio mensual de trescientos o más trabajadores (...)'.

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

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

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

Además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción IV, párrafo sexto, establece que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, así como las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, señalando categóricamente que 'Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Sólo estarán exentos los

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

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

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

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

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

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

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

el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo que además, se traduciría en la contratación de un contador público que reúna requisitos que señala el referido Código.

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

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

CONSULTA

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

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

TERCERO. Como consecuencia de lo anterior, si este Alto Tribunal no está obligado a rendir aviso para dictaminar ni a dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y, por ende, tampoco a cumplir con cualquier otra obligación formal de las que tienen los contribuyentes del impuesto sobre nóminas o de los derechos que retribuyen los servicios públicos que presta el Distrito Federal." (*fojas 16 y 17 del tomo I del expediente*).

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

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

propusiera el trámite que, en su caso, debiera dictar el Tribunal Pleno en relación con la consulta señalada.

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

“Agréguese para que surtan los efectos legales consiguientes la certificación y el oficio de cuenta. Ahora bien, visto el estado procesal del presente expediente, y en atención al acuerdo tomado por el Tribunal Pleno en su sesión privada de nueve de abril de dos mil siete, en el cual se determinó lo siguiente: ‘... a) Desglosar de la consulta formulada por el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón lo relacionado con el pago de derechos por la prestación del servicio de agua potable. b) En lo atinente al impuesto sobre nóminas, acumular la consulta y la solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para tramitarlas como una controversia de las previstas en la fracción XX, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a la que deberá llamarse a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas en que se tenga obligación de pagar dicho tributo ...’; en razón de lo antes expuesto y con apoyo en el artículo 14, fracción II, párrafo primero, primera parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, previas certificaciones que se dejen en autos, desglóse el escrito de consulta que originó el presente expediente, así como las demás constancias necesarias, únicamente las relativas al impuesto sobre nóminas y remítanse a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Máximo Tribunal, a fin de que como está ordenado en la transcripción que antecede, se forme y registre conjuntamente con la solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante el oficio STCA/1338/2006, de veinticuatro de mayo de dos mil seis, del Secretario Técnico del referido Órgano Colegiado, Alfonso J. Flores Padilla, el expediente relativo a la controversia prevista en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debiéndose dejar copia certificada del aludido escrito de denuncia, así como sus anexos, y en su oportunidad, désele el trámite que corresponda a la consulta relacionada con los derechos de agua que se generen por los servicios públicos que presta el Distrito Federal.” (foja 305 y vuelta del expediente Varios 670/2006-PL).

La solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por conducto del Secretario Técnico de la Comisión de Administración de ese órgano colegiado, mediante el oficio STCA/1338/2006 del veinticuatro de mayo de dos mil seis que se mandó acumular al expediente formado y registrado en términos del proveído previamente transcrito, se planteó en el sentido de que, en uso de las facultades que le confiere el artículo 100, párrafo octavo de la Constitución Federal, el Pleno de este Alto Tribunal llevara a cabo la revisión y emitiera pronunciamiento sobre el sentido del Acuerdo General /2005 (sic) del Pleno de aquél órgano, aprobado en sesión ordinaria del veintiuno de septiembre de dos mil cinco (fojas 54 a 64 del tomo I del expediente), que en la parte conducente señala:

“PROYECTO

PODER JUDICIAL

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

ACUERDO GENERAL /2005 (sic), DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE QUE, PARA EFECTOS DEL PAGO DE IMPUESTOS FEDERALES, LOCALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, ATENDIENDO AL RÉGIMEN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ÚNICAMENTE ES SUJETO ACTIVO DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA (IMPUESTO SOBRE NÓMINAS).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Consejo de la Judicatura Federal.- Secretaría Ejecutiva del Pleno.

CONSIDERANDO

(...).

En consecuencia, con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales citadas, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal expide el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. En su carácter de ente público perteneciente a la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la relación jurídica tributaria sólo participa en su calidad de sujeto activo único y originario.

SEGUNDO. Atendiendo a la naturaleza jurídica que el Poder Judicial de la Federación tiene en el régimen tributario mexicano, constitucionalmente no se encuentra en la categoría que establece la Carta Magna para participar en la relación tributaria con la calidad de sujeto pasivo, porque la propia Constitución Federal otorga esa calidad únicamente a los ciudadanos mexicanos; en consecuencia, el mencionado Poder no debe cubrir pago alguno relacionado con obligaciones tributarias federales, locales, estatales y municipales, en el caso particular el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal subordinado que tanto el Distrito Federal como diversas Entidades Federativas han incorporado a su legislación.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Este acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación.

SEGUNDO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

TERCERO. Solicítese al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en ejercicio de la facultad que le confiere el octavo párrafo del artículo 100 constitucional, lleve a cabo la revisión y se pronuncie sobre el sentido del presente Acuerdo.” *(fojas 41 a 50 del tomo I del expediente).*

TERCERO. Con las constancias respectivas, mediante diverso proveído del nueve de mayo de dos mil siete, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en funciones de Presidente de este Alto Tribunal, admitió a trámite la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación con el número 1/2007, en los siguientes términos:

“Con el oficio y anexos de cuenta, fórmese y regístrese el expediente relativo a la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del planteamiento de los promoventes consistente en determinar si el Poder Judicial de la Federación constitucionalmente se encuentra obligado a realizar el pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal subordinado. Ahora bien, en atención al contenido del oficio número 02275, del Secretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal, licenciado José Javier Aguilar Domínguez, cuyo texto en lo conducente dice: ‘(...) Tomando en cuenta que ante el Tribunal Pleno se encuentra pendiente de resolver la solicitud del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para que en uso de las facultades que le confiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución General de la República, este Alto Tribunal revise el proyecto de Acuerdo

General RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE QUE PARA EFECTOS DEL PAGO DE IMPUESTOS FEDERALES, LOCALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, ATENDIENDO AL RÉGIMEN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ÚNICAMENTE ES SUJETO ACTIVO DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA (IMPUESTO SOBRE NÓMINAS), (...), se acordó: (...) b) En lo atinente al impuesto sobre nóminas, acumular la consulta y la solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para tramitarlas como una controversia de las previstas en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a la que deberá llamarse a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas en que se tenga obligación de pagar dicho tributo.- Para tales efectos, deberá solicitarse al representante legal del Consejo de la Judicatura Federal y a la Secretaría Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de este Alto Tribunal, indiquen en que Estados de la República Mexicana la normativa impone al Poder Judicial de la Federación la obligación de cubrir el impuesto sobre nóminas, con el objeto de llamar a juicio a los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales interesados en la litis respectiva.- ... El señor ministro Presidente Ortiz Mayagoitia instruyó al Secretario General de Acuerdos girar comunicaciones correspondientes y hacer el envío de la documentación relativa a la Subsecretaría General de Acuerdos para los efectos de su competencia ...'; como está ordenado en el acuerdo transcrito, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 11 fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que a la letra dice: 'Artículo 11 El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones; (...) XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de los contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal.- (...)'

y en razón de la controversia que ha surgido entre los criterios sustentados por el entonces Presidente de este Alto Tribunal, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales interesados, consistente en determinar si el Poder Judicial de la Federación constitucionalmente se encuentra obligado a realizar el pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal subordinado, la cual fue interpuesta en forma legal y dado lo inédito del planteamiento, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 115, fracción IV, párrafo sexto, 122, Base Primera, fracción V,

inciso b), último párrafo y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, fracción XX, 14, fracciones I, II, primer párrafo y 85, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1º, 310 y 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se acuerda:

I.- Se admite a trámite como controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el planteamiento de los promoventes consistente en determinar si el Poder Judicial de la Federación constitucionalmente se encuentra obligado a realizar el pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal subordinado.

II.- En razón de que la interpretación que este Alto Tribunal realice, puede afectar los intereses de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas que han incorporado a su legislación los referidos tributos, con el objeto de respetar sus garantías establecidas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad además con lo dispuesto en los artículos 297, fracción II y 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, requiérase al Consejo de la Judicatura Federal, por conducto de su Director General de Asuntos Jurídicos y a la Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de su Secretario Ejecutivo de Asuntos Jurídicos a fin de que dentro del plazo de tres días, contados a partir del día siguiente al en que surtan sus efectos las notificaciones de este auto, precisen en qué Estados de la República Mexicana, la normativa impone al Poder Judicial de la Federación, la obligación de cubrir el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal subordinado, con el objeto de llamar a juicio a los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales interesados en la litis respectiva, recibidos los informes de referencia, emplácese a los órganos de gobierno que correspondan, en su domicilio oficial, remitiéndoles copias certificadas de este auto y de los escritos de promoción de la presente controversia, presentado por el entonces representante de este Máximo Tribunal y del Consejo de la Judicatura Federal y sus anexos, así como el exhibido por el Secretario Técnico de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, maestro en derecho Alfonso J. Flores Padilla; a fin de que dentro del plazo de nueve días, contados de igual forma a la indicada en líneas precedentes, hagan valer lo que a su interés convenga y en el caso, exhiban los documentos que les sirvan de apoyo.

III.- Toda vez que el Tribunal en Pleno, en su sesión privada celebrada el nueve de abril pasado, aprobó el Acuerdo para regularizar el procedimiento en el expediente varios 670/2006, en su

oportunidad, devuélvase el presente asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en términos del artículo 81, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de septiembre de dos mil seis.

IV.- Notifíquese por lista, mediante oficio al Director General de Asuntos Jurídicos del Consejo de la Judicatura Federal, Secretario Ejecutivo de Asuntos Jurídicos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Administración del Consejo aludido, por conducto del Secretario Técnico maestro en derecho Alfonso J. Flores Padilla y a los Ministros Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.” *(fojas 92 vuelta a 94 vuelta del tomo I del expediente)*.

CUARTO. En acatamiento al proveído preinserto, mediante oficio DGAJ/2404/2007 del quince de mayo de dos mil siete y escrito del diecisiete del mismo mes y año, el Director General de Asuntos Jurídicos del Consejo de la Judicatura Federal y el Secretario Ejecutivo de Asuntos Jurídicos de este Alto Tribunal, respectivamente, informaron en qué entidades federativas se establece la obligación para el Poder Judicial de la Federación de pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal.

Con base en lo anterior, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en funciones de Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante auto del veintiuno de mayo de dos mil siete, tuvo al Consejo de la Judicatura Federal y a la Administración de este Alto Tribunal, por conducto de sus respectivos representantes, cumpliendo el requerimiento formulado mediante proveído de Presidencia de nueve de mayo del año señalado. Adicionalmente, de acuerdo a lo ordenado en este último proveído, con apoyo en los artículos 114, fracción II, primera parte de La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 327 del Código Federal de Procedimientos Civiles, mandó emplazar mediante oficio a los titulares o representantes legales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como a los del Distrito Federal con la documentación correspondiente, a fin de que dentro del plazo de nueve días contados a partir del día siguiente al en que surtieran sus efectos las notificaciones del auto señalado, hicieran valer lo que a su

interés conviniera y, en su caso, exhibieran los documentos que estimaran pertinentes.

QUINTO. Previa remisión de los oficios de notificación de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas precisadas en el resultando que antecede, así como del Distrito Federal, por una parte, el Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura del Estado de Oaxaca, representante legal y mandatario judicial del Gobernador Constitucional de ese Estado, mediante escrito presentado el treinta de mayo de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, hizo valer recurso de apelación en contra de dichos proveídos.

Por auto de primero de junio de dos mil siete, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en funciones de Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la personalidad del promovente y, a fin de dar el trámite procedente al recurso de apelación que interpuso, le requirió para que dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente al en que surtiera sus efectos la notificación respectiva, exhibiera el número de copias necesarias para correr traslado a las demás partes.

Por otra parte, en atención al emplazamiento que se mandó dar a los titulares o representantes legales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas y del Distrito Federal, precisadas en los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete para que hicieran valer lo que a su interés conviniera en relación con el planteamiento por el que se dio trámite al presente asunto, comparecieron ante este Alto Tribunal las autoridades que a continuación se indican, haciendo valer los aspectos que en cada caso se destacan:

Aguascalientes.

Poder Legislativo. Presidente y Secretario, ambos de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes; escrito visible a fojas 185 a 189 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. No compareció en esta etapa.

Baja California.

Poder Legislativo. Director de Asuntos Jurídico Legislativos del Congreso del Estado de Baja California, quien hace suya la opinión del Auditor Superior de Fiscalización del Estado; escrito visible a fojas 477 a 493 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California; escrito visible a fojas 282 a 284 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: No. Sólo manifiesta que se hace sabedor del procedimiento en que se actúa.

Baja California Sur.

Poder Legislativo. No compareció en esta etapa.

Poder Ejecutivo. No compareció en esta etapa.

Campeche.

Poder Legislativo. Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado de Campeche; escrito visible a fojas 418 a 432 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Procurador General de Justicia y Consejero Jurídico del Gobernador, ambos del Estado de Campeche; escrito visible a fojas 424 a 437 del tomo II del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Coahuila.

Poder Legislativo. No compareció en esta etapa.

Poder Ejecutivo. Director General de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Coahuila, en representación del Poder Ejecutivo del Estado; escrito visible a fojas 244 a 245 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Colima.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Colima; escrito visible a fojas 24 a 31 del tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Colima; escrito visible a fojas 251 a 263 del tomo II del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Chiapas.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas; escrito visible a fojas 2 a 14 del tomo VI del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si. Además, interpone recurso de reclamación en términos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Argumentos de fondo: No.

Poder Ejecutivo. Consejero Jurídico del Ejecutivo Estatal (Chiapas); escrito visible a fojas 280 a 300 del tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: Si.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Chihuahua.

Poder Legislativo. No compareció en esta etapa.

Poder Ejecutivo. No compareció en esta etapa.

Durango.

Poder Legislativo. Presidente del Congreso del Estado de Durango; escrito visible a fojas 192 a 202 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Secretario General de Gobierno del Estado de Durango; escrito visible a fojas 22 a 34 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Guanajuato.

Poder Legislativo. Vicepresidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Guanajuato; escrito visible a fojas 35 a 58 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato; escrito visible a fojas 2 a 20 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Guerrero.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva y representante legal del Congreso del Estado de Guerrero; escrito visible a fojas 36 a 46 del tomo II del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero; escrito visible a fojas 552 a 557 del tomo I del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: Si (entre ellas la de incompetencia de este Alto Tribunal para resolver el presente asunto).

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Hidalgo.

Poder Legislativo. Coordinador General de la Junta de Coordinación Legislativa del Congreso del Estado de Hidalgo; escrito visible a fojas 152 a 157 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Secretario de Gobierno y representante jurídico del Gobierno Constitucional del Estado de Hidalgo; escrito visible a fojas 159 a 163 del Tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Jalisco.

Poder Legislativo. Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco; escrito visible a fojas 17 a 33 del tomo VI del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco; escrito visible a fojas 59 a 67 del tomo VI del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

México.

Poder Legislativo. No compareció en esta etapa.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de México; escrito visible a fojas 74 a 106 del tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Michoacán.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán; escrito visible a fojas 2 a 6 del Tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: Si.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: No.

Poder Ejecutivo. Secretaria de Gobierno del Estado de Michoacán, representante jurídico del Titular del Poder Ejecutivo; escrito visible a fojas 262 a 267 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Morelos.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos; escrito visible a fojas 39 a 48 del tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Morelos; escrito visible a fojas 218 a 220 del tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Nayarit.

Poder Legislativo. Presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo del Congreso del Estado de Nayarit; escrito visible a fojas 296 a 303 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Secretaria General de Gobierno del Estado de Nayarit, encargada del Despacho del Ejecutivo; escrito visible a fojas 406 a 408 del tomo I del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Nuevo León.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Nuevo León; escrito visible a fojas 449 a 460 del tomo II del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León; escrito visible a fojas 126 a 150 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Oaxaca.

Poder Legislativo. No compareció en esta etapa.

Poder Ejecutivo. Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura, representante legal y mandatario del Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca; un escrito relacionado con la consulta planteada en el presente asunto y otro para desahogar el requerimiento que se le mandó dar mediante auto de primero de junio de dos mil siete para proveer sobre el trámite procedente en relación con el recurso de apelación que interpuso, visibles a fojas 2 a 33 y 34 y 35, respectivamente, del tomo II del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: Si (entre ellas la de incompetencia de este Alto Tribunal para resolver el presente asunto).

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Puebla.

Poder Legislativo. Secretario General del Congreso del Estado de Puebla; escrito visible a fojas 57 a 69 del tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado de Puebla, en representación del Gobierno Estatal; escrito visible a fojas 68 a 83 del tomo II del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Querétaro.

Poder Legislativo. No compareció en esta etapa.

Poder Ejecutivo. Director Jurídico y Consultivo de la Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro; escrito visible a fojas 2 a 10 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Quintana Roo.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Quintana Roo; escrito visible a fojas 108 a 115 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: Si (entre ellas la de incompetencia de este Alto Tribunal para resolver el presente asunto).

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: No.

Poder Ejecutivo. No compareció en esta etapa.

San Luis Potosí.

Poder Legislativo. Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí; escrito visible a fojas 168 a 174 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí; escrito visible a fojas 495 a 510 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Sinaloa.

Poder Legislativo. Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado de Sinaloa; escrito visible a fojas 252 a 254 del tomo IV del expediente.

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Secretario General de Gobierno del Estado de Sinaloa, encargado del Despacho del Ejecutivo; escrito visible a fojas 432 y 433 del tomo I del expediente.

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Sonora.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora; escrito visible a fojas 13 a 22 del tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Sonora; escrito visible a fojas 302 a 333 del tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Tabasco.

Poder Legislativo. Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Tabasco; escrito visible a fojas 136 a 153 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco; escrito visible a fojas 374 a 419 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: Si.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Tamaulipas.

Poder Legislativo. Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Tamaulipas; escrito visible a fojas 269 a 277 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas; escrito visible a fojas 474 a 482 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: Si (entre ellas la de incompetencia de este Alto Tribunal para resolver el presente asunto).

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Tlaxcala.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Tlaxcala; escrito visible a fojas 266 a 271 del tomo II del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala; escrito visible a fojas 279 a 286 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Veracruz.

Poder Legislativo. Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Veracruz; escrito visible a fojas 345 a 363 del tomo III del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: Si.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz; escrito visible a fojas 273 a 284 del tomo II del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Yucatán.

Poder Legislativo. Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Yucatán; escrito visible a fojas 256 a 257 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán; escrito visible a fojas 267 a 268 del tomo V del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: No.

Zacatecas.

Poder Legislativo. No compareció en esta etapa.

Poder Ejecutivo. Gobernadora Constitucional del Estado de Zacatecas; escrito visible a fojas 15 a 28 del tomo IV del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: No.

Argumentos de fondo: Si.

Distrito Federal.

Poder Legislativo. Presidente de la Comisión de Gobierno y representante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; escrito visible a fojas 519 a 549 del tomo I del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Poder Ejecutivo. Jefe de Gobierno del Distrito Federal, firmando en su ausencia el Secretario de Gobierno; escrito visible a fojas 437 a 492 del tomo I del expediente:

Excepciones y/o defensas procesales: No.

Causas de improcedencia: Si.

Argumentos de fondo: Si.

Dentro del cúmulo de argumentos que se hacen valer en los escritos de referencia, los relacionados con cuestiones de improcedencia de la presente controversia o excepciones hechas valer, se pueden sintetizar como sigue:

1) Excepciones (así se señalaron en los respectivos escritos):

1.1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación es incompetente para conocer y resolver el presente asunto, ya que el artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación sólo la faculta para conocer y resolver sobre los derechos subjetivos privados que se encuentran en su esfera patrimonial, en relación a las obligaciones correlativas de aquéllos y que han asumido entidades privadas u oficiales, sean personas físicas o morales, y no para analizar la constitucionalidad de leyes. El sujeto obligado es el Poder Judicial de la Federación y no un particular o una dependencia pública; por tanto, se aplica incorrectamente el precepto señalado, pues existe un sesgo ilegal sobre la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El conocimiento del presente asunto corresponde a un tribunal de lo contencioso administrativo local (en materia fiscal y administrativa), ya que no se reclaman violaciones directas a la Constitución Federal a través de un medio de control constitucional, sino sólo la aplicación de una ley tributaria local. En

su caso, la obligación de pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal debió impugnarse a través de un medio de control constitucional (juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad). Además, en el artículo 104 de la Constitución Federal se encuentran contenidos los presupuestos, casos o asuntos de los que corresponde conocer a los Tribunales de la Federación, sin que en ellos se encuentre el correspondiente al caso que nos ocupa, en que uno de los poderes federales se pretende liberar de una obligación tributaria por acuerdo o resolución de su propio Pleno. Por tanto, ese Alto Tribunal no puede arrogarse atribuciones que corresponde dilucidar a otra instancia.

1.2) La controversia de mérito no es la vía procesal idónea ni adecuada, ya que la hipótesis normativa contenida en el artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que sustenta la presente acción, no resulta aplicable al caso concreto.

1.3) Se actualiza la excepción de falta de acción y derecho, en virtud de que el promovente carece de facultades constitucionales y legales para llamar a juicio a las entidades federativas con motivo de la consulta efectuada. El promovente omitió señalar a las entidades federativas como demandadas dentro de la presente controversia conforme al artículo 322, fracción II del Código Federal de Procedimientos Civiles, en la que no se les atribuye un hecho concreto; por tanto, no podrían trascender los efectos de una resolución a una entidad federativa, por actos concretos de aplicación que se dilucidan por ese Tribunal atribuidos al Gobierno del Distrito Federal.

1.4) El Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, carece de legitimación activa para promover la presente controversia. Siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación el órgano encargado de dirimir los asuntos en que se planteen acciones de inconstitucionalidad, por mandato constitucional, no es concebible que a través de su Ministro Presidente efectúe un planteamiento de tal naturaleza al amparo del artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, opera la causa de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.5) La demanda fue interpuesta fuera del plazo que señala el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, resulta extemporánea.

1.6) No existe acto alguno tendiente a hacer efectivo el cobro del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal; por tanto, es improcedente la controversia en términos del artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.7) El asunto es contrario a la garantía de audiencia y debido proceso legal prevista por el artículo 14 de la Constitución Federal, en la parte relativa a que los juicios deben llevarse a cabo ante autoridad competente, cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento. Dado lo inédito de la consulta, se pretende seguir un procedimiento ordinario civil del fuero federal que no resulta aplicable al caso concreto. Se emplaza a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas equiparándolos a demandados, pero sólo se les posibilita para que respondan en relación a la consulta y que aporten la documentación que estimen pertinente para los efectos de su supuesta defensa; pero no se previene y no se puede prever si en el procedimiento se posibilitará el ofrecimiento de pruebas y un periodo de alegatos, o que se contemplara la posibilidad de interponer recursos de alzada o medios de defensa, considerando que en contra de las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no existe recurso o medio de defensa alguno.

1.8) Al ser planteada la consulta por el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, y quien debe resolverla es el Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reúne el carácter de juez y parte en una sola entidad en un mismo procedimiento. Tal y como está planteado el procedimiento y dados los pronunciamientos que al efecto se han realizado por parte de los que representarían a la parte actora, se tratan de hacer justicia por propia mano, sin que se acuda a un tribunal competente (tribunales contencioso administrativos de las entidades federativas) para reclamarla y bajo normas procedimentales que enmarquen un actuar de equilibrio procesal entre las partes, por lo que se viola el artículo 17 de la Constitución Federal.

2) Causas de improcedencia (así se señalaron en los respectivos escritos):

2.1) Es improcedente la vía intentada. No resulta aplicable el supuesto previsto por el artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica

del Poder Judicial de la Federación, porque el motivo de la consulta no entraña interpretación o resolución de conflictos derivados de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia de la Nación o con el Consejo de la Judicatura Federal. La obligación de pago por concepto de impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, no es contraída por alguna dependencia pública con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en un sentido contractual), sino que se trata de una obligación de naturaleza tributaria derivada por mandato de ley que ese Alto Tribunal tiene a su cargo en favor de las entidades federativas y del Distrito Federal, sin que éstas puedan considerarse como dependencias públicas, dada su naturaleza jurídica en términos de la Constitución Federal.

2.2) La parte actora carece de interés legítimo o jurídico para promover la presente “controversia”, toda vez que dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve, lo que en el caso no acontece, pues de las constancias relativas, se observa que no existe el primer acto de aplicación en su perjuicio, por no haberse emitido un acto que tenga su fundamento en el dispositivo impugnado, ni la existencia de un principio de agravio personal y directo.

2.3) Al Consejo de la Judicatura Federal le corresponde la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, se trata de un órgano administrativo y no jurisdiccional que en ningún caso se le vierte competencia para controvertir una norma tributaria. Por otra parte, al emitir el Acuerdo General –señalado en la consulta–, como órgano del Poder Judicial de la Federación, rebasa las atribuciones que le son conferidas por los artículos 100 de la Constitución Federal y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que desvirtúa las funciones administrativas del propio consejo al no respetar las previsiones presupuestales aprobadas por el Poder Legislativo Federal para el pago de las contribuciones a su cargo y que en su oportunidad fueron incluidas en el proyecto por él elaborado y que fuera remitido al Poder Ejecutivo Federal.

2.4) La consulta es improcedente por extemporánea, ya que no fue interpuesta desde el momento en que la norma entró en vigor.

2.5) La consulta es improcedente pues, para determinar la constitucionalidad de la obligación impuesta a un Poder de la Unión –

en este caso el Poder Judicial de la Federación–, la acción correcta debió tramitarse en términos del artículo 105 de la Constitución Federal (vía controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad). No se cumplió con el principio de definitividad, pues el actor no agotó los recursos o medios de defensa previstos en la legislación local. Además, se promovió fuera del plazo que señala la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

2.6) Se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, pues la parte actora no señala conceptos de invalidez.

2.7) La instancia legal que se pretende es improcedente, pues existe consentimiento en el pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal. El promovente confiesa o reconoce haber realizado el pago respectivo en periodos anteriores.

2.8) Es improcedente la presente controversia, pues no hay acto alguno tendiente a realizar el cobro del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal con fundamento en la normatividad tributaria local.

3) Por lo que se refiere al tema de fondo, se advierten dos posturas esenciales:

3.1) Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados de Aguascalientes (sólo el Legislativo), Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco (sólo el Legislativo), México (sólo el Ejecutivo), Michoacán, Nuevo León, Oaxaca (sólo el Ejecutivo), Puebla, Querétaro (sólo el Ejecutivo), San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (sólo el Ejecutivo), así como del Distrito Federal, argumentan en términos generales, lo siguiente:

A) Las Entidades Federativas y el Distrito Federal tienen potestad tributaria para fijar contribuciones en su ámbito de competencia (se prevé en la respectiva ley local el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal), siempre que no se trate de aquellas reservadas a la Federación o que se prohíba establecer, en términos de los artículos 31, fracción IV, 40, 41, 73, fracciones VII y XXIX, 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo, 117, 118, fracción I, 122, inciso C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo y 124 de la Constitución Federal.

B) La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios son personas morales conforme al artículo 25, fracción I del Código Civil Federal; por tanto, se encuentran obligadas a contribuir al gasto público en los términos que establezcan las leyes tributarias. El Poder Judicial de la Federación es una persona moral de derecho público que se sitúa dentro de la relación tributaria como sujeto pasivo. Por tanto, se encuentra obligado al pago del impuesto.

C) Los órganos de la Federación (entre ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación), se encuentran obligados al pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, en tanto que actualicen el hecho generador. Además, no se les puede reconocer como no sujetos del impuesto o como exentos, al no existir una norma jurídica local expresa (en sentido material y formal en términos del principio de legalidad tributaria) que les otorgue esa calidad, de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Federal.

D) La Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene como función directa generar o distribuir riqueza, esto es, no persigue fines de lucro, sino que, esencialmente, su función es impartir justicia; no obstante, tal circunstancia no le exime de que cumpla con los propósitos exigidos por la Constitución Federal y el interés público, particularmente, de las cargas fiscales que se le generen cuando se ubique en alguna de las hipótesis de causación que establezcan las leyes de la materia.

E) El vocablo “mexicanos” contenido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, debe entenderse aplicable no sólo a las personas físicas, sino también a las personas morales; de este modo, no sólo está referido a los particulares investidos de personalidad suficiente para ser sujetos de derechos y obligaciones (sólo personas físicas y morales particulares), pues también se incluyen en su connotación a las personas morales de derecho público; excluir a estas últimas de dicho término resulta una interpretación sesgada del precepto señalado y la más conveniente para el promovente.

F) El impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal grava las erogaciones por concepto de remuneraciones que se realicen a los trabajadores (impuesto indirecto que no grava la generación de riqueza). Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza esas erogaciones, con ello se revela la existencia de una fuente de riqueza y, por tanto, que cuenta con capacidad contributiva, con independencia de que sus ingresos provengan del Presupuesto de Egresos de la Federación.

G) De los artículos 4, 33, 47 y 64 (específicamente su fracción IV) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se desprende que los tres poderes que conforman la Federación se encuentran obligados a elaborar sus presupuestos de egresos – contemplado como gasto público federal– comprendiendo las erogaciones por concepto de gasto corriente, entre las cuales se debe incluir el gasto de servicios personales, incluyendo las remuneraciones a favor de los servidores públicos y las obligaciones fiscales que se generen por el pago de dichas remuneraciones. Por tanto, dentro del gasto público federal debe presupuestarse también el pago de las contribuciones que se generen por el desarrollo de la función jurisdiccional, ya sean contribuciones federales o del ámbito estatal, inclusive municipales.

H) La capacidad contributiva no se revela únicamente a través de los ingresos, utilidades o rendimientos (no constituyen sus únicos indicadores); para el Estado dicha capacidad adquiere en un segundo plano características que se encuentran connotadas por la finalidad extrafiscal que persigue el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal. Eso significa que si el impuesto no se crea sólo con el objetivo de recaudar los índices de riqueza susceptibles de tributación respecto de las erogaciones gravadas, sino que de manera paralela tiende a alcanzar la consolidación de actos y hechos con contenido político, económico y social dentro de las entidades federativas y el Distrito Federal, no es absurdo que se considere al Estado, en particular a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como causante de tal impuesto.

I) El Poder Judicial de la Federación se encuentra obligado al pago del impuesto en términos del principio de equidad tributaria, pues las normas tributarias deben tratar igual a quienes se encuentren en una misma situación; no existe justificación objetiva y razonable para exentar al Poder Judicial de la Federación de pagar el impuesto.

J) Al declararse fundada la pretensión del actor se desconocería la coordinación fiscal sustentada por los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebra el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades federativas y en su caso con los Municipios. El campo tributario del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal no se encuentra limitado por esos convenios.

K) Es infundado el argumento contenido en la consulta en el sentido de que no es conveniente que alguna entidad federativa y el Distrito

Federal tengan acceso, por conducto de un dictamen, al análisis pormenorizado de las situaciones laborales y contables que se dan al seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que dicha información no se encuentra restringida de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (artículos 13 y 14), en concordancia con el artículo 6 de la Constitución Federal, pues por el contrario, se trata de recursos eminentemente públicos y, por lo mismo, todo ciudadano tiene derecho a ser informado sobre su manejo.

L) La Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada a solicitar su inscripción en el registro local de contribuyentes y a presentar las declaraciones correspondientes al pago del impuesto sobre nóminas o remuneraciones al trabajo personal.

3.2) Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados de Baja California, Coahuila (sólo el Ejecutivo), Jalisco (sólo el Ejecutivo), Morelos, Nayarit y Sinaloa, argumentan en términos generales, lo siguiente:

A) Conforme a la respectiva legislación local, la Federación (Poder Judicial de la Federación) se encuentra exenta de pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal.

B) En todo caso, el impuesto señalado es un tributo cuyo objeto consiste en las erogaciones en dinero o en especie que efectúan los patrones a sus trabajadores como contraprestación por el trabajo personal; dichas erogaciones han sido consideradas por el legislador como indicativas de capacidad contributiva de los gobernados que tienen bajo su dependencia laboral y económica a uno o varios trabajadores, las cuales son revelaciones de riqueza de quienes efectúan dichos pagos, ya que tienen como finalidad generar más riqueza precisamente a través del trabajo que les prestan sus subordinados.

C) Por su parte, el Estado, al pagar los salarios a sus trabajadores, no revela capacidad contributiva, pues dichos pagos no constituyen manifestaciones de riqueza ni persiguen como fin generarla; lo anterior, en razón de que el Estado, para llevar a cabo su función, requiere de personal para poder así satisfacer las necesidades de la colectividad, sin que dichos actos de naturaleza pública que desarrollan los trabajadores o servidores públicos de los tres niveles de gobierno, se realicen persiguiendo fines de lucro. Las erogaciones efectuadas para cubrir el pago de salarios de los trabajadores de la Federación, Estados y Municipios se encuentran contenidas dentro de un decreto legislativo denominado Presupuesto de Egresos, y no se

encuentran estipuladas en un contrato laboral, como se realiza con el resto de las relaciones laborales que se suscitan entre los particulares, y que son regulados por su propia legislación laboral.

D) Los diferentes niveles de gobierno son instituciones jurídicas que actúan en representación del pueblo y en beneficio de él, de tal manera que no puede existir identificación alguna entre éste y esas instituciones, por lo que para su sostenimiento y funcionamiento es indispensable que los propios particulares aporten de su riqueza, como generadores de ella. De ahí que la Federación, así como las demás entidades de derecho público contempladas en la fracción IV del artículo 31, de la Constitución Federal, atendiendo al régimen tributario que esta norma establece, no deban ser señaladas en las leyes impositivas como obligadas a pagar contribuciones en razón de que los recursos utilizados para solventar dichas obligaciones se obtienen, precisamente, de los impuestos que los gobernados cubren para contribuir a los gastos públicos en que incurren dichos entes en el ejercicio de sus funciones públicas; es decir, el pago de los salarios de los servidores públicos en general, deriva del gasto público al que precisamente serán destinados los ingresos obtenidos a través de los gravámenes que se imponen al Estado; por tanto, resulta ilógico que las entidades de los tres niveles de gobierno apliquen una parte de los recursos destinados al gasto público al pago de contribuciones que, finalmente, se destinarán para solventar dicho gasto.

E) En el caso de los órganos del Poder Judicial de la Federación, las diversas erogaciones que realizan por concepto de pago de salarios y demás prestaciones laborales, no pueden considerarse como manifestaciones de riqueza, ni mucho menos como indicativas de poder o capacidad contributiva, ya que dichas erogaciones provienen de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mas aún si se efectúan para retribuir el desempeño de las atribuciones de los titulares de los órganos del estado, ya que dicha labor está enfocada a la obtención del bien común, como lo es la impartición de justicia. Dicha actividad no tiene como función la generación o distribución de riqueza; por tanto, aun cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación poseen recursos económicos para solventar los gastos necesarios para lograr el desempeño de sus funciones, dichos recursos no pueden ser considerados como un indicador de capacidad contributiva o de riqueza, dado que no derivan de una actividad económica concebida como la que tiene por objeto la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Hasta este punto la síntesis de referencia.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados de Baja California Sur y Chihuahua no comparecieron por conducto de sus titulares y/o representantes legales para desahogar la vista que se les mandó dar mediante autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, por lo que no se incluyen en alguno de los apartados del punto 3 anterior; por lo que se refiere a los Estados de Quintana Roo y Yucatán –del primero sólo compareció el Poder Legislativo y del segundo comparecieron ambos Poderes–, se advierte que, en términos generales, sólo hicieron valer aspectos relacionados con la improcedencia del presente asunto o en su caso oponen excepciones, por lo que tampoco se les incluye en el citado punto 3 anterior.

SEXTO. Por auto dictado el diez de julio de dos mil siete, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en funciones de Presidente de este Alto Tribunal, proveyó los escritos de los titulares y/o representantes legales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas destacadas en el resultando que antecede en los siguientes términos:

- a) Tuvo por presentados a los comparecientes dando cumplimiento a los requerimientos formulados en los proveídos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, y dando contestación a la controversia únicamente por lo que hace al planteamiento por el que se dio trámite al presente asunto;
- b) Tuvo por opuestas las excepciones hechas valer en el capítulo respectivo de los escritos presentados (se hizo referencia específica al Poder Ejecutivo de los Estados de Chiapas, Oaxaca y Tamaulipas, así como al Poder Legislativo de los Estados de Michoacán y Tamaulipas);
- c) En cuanto a la excepción de incompetencia que se hizo valer (se hizo referencia al Poder Ejecutivo de los Estados de Guerrero, Oaxaca y Tamaulipas y al Poder Legislativo de los Estados de Quintana Roo y Tamaulipas), ordenó comunicar a los promoventes que se estudiaría en la sentencia definitiva;
- d) Tuvo como autorizados para oír y recibir notificaciones y como domicilios para esos efectos, los señalados en los respectivos cursos;
- e) Admitió las pruebas presuncional e instrumental de actuaciones, así como los documentos anexos a las promociones de cuenta –las cuales se desahogaron por su propia y especial naturaleza–, y con estos últimos ordenó dar vista al Director General de Asuntos Jurídicos y a la Comisión de Administración, ambos del Consejo de la Judicatura Federal, al Secretario Ejecutivo de Asuntos Jurídicos de este Alto Tribunal y a los Ministros Mariano Azuela Güitrón y

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, para que dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente al en que surtiera sus efectos la notificación respectiva, manifestaran lo que a su interés conviniera;

f) Tuvo por presentado en tiempo y forma al Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura, representante legal y mandatario del Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca, dando cumplimiento al requerimiento formulado mediante acuerdo de primero de junio de dos mil siete, por lo cual, con reserva de los motivos de improcedencia que pudieran existir, admitió a trámite en efecto devolutivo el recurso de apelación que interpuso dicho promovente en contra de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete; asimismo, ordenó correr traslado a las partes con las copias respectivas para que dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente al en que surtiera sus efectos la notificación respectiva, manifestaran lo que a su derecho conviniera. En consecuencia, ordenó formar y registrar el recurso de apelación número 6/2007-PL, y turnarlo al Ministro Sergio A. Valls Hernández para que diera cuenta al Tribunal Pleno con el proyecto respectivo o dictara el trámite procedente; y

g) Finalmente, determinó no dar trámite al recurso de reclamación interpuesto por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas, en atención a que se fundó en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual no resulta aplicable en el presente asunto, pero sin menoscabo de que el planteamiento de improcedencia de la vía se analizara en la sentencia que al efecto se dictara en el presente asunto.

SÉPTIMO. Dado el estado procesal del expediente y la existencia de diversas constancias y escritos de las partes que intervienen en el presente asunto, mediante proveído de cinco de septiembre de dos mil siete, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en funciones de Presidente de este Alto Tribunal proveyó lo siguiente:

a) Al haber quedado sin proveer el escrito presentado el quince de junio de dos mil siete por el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Gobierno del Estado de Nuevo León, se tuvo por presentado al Consejero Jurídico de la misma dependencia estatal cumpliendo los requerimientos formulados mediante los acuerdos de Presidencia de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, y dando contestación a la presente controversia únicamente por lo que hace al planteamiento por el que se le dio trámite; asimismo, se tuvieron como autorizadas

para oír y recibir notificaciones a las personas designadas para tal efecto;

b) Atento al contenido de las certificaciones de seis, siete, ocho y nueve de agosto de dos mil siete, signadas por el Subsecretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal, y toda vez que en el expediente ya obraban las constancias de las notificaciones del proveído de diez de julio anterior, ordenadas a favor de los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados de Colima, Michoacán, Nayarit, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; del Ejecutivo de los Estados de Baja California, Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Oaxaca y Zacatecas; del Legislativo de los Estados de Aguascalientes, Guerrero, Morelos y San Luis Potosí; así como el Legislativo del Distrito Federal y, al haber transcurrido el plazo de tres días a que se refiere dicho auto de diez de julio de dos mil siete para desahogar la vista relacionada con el recurso de apelación 6/2007-PL, tuvo por precluidos los derechos de aquéllos para hacerlo;

c) Toda vez que no se tenían constancias fehacientes de las notificaciones ordenadas en el acuerdo referido a favor de los representantes de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, o ambos, de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas, por una parte, ordenó solicitarles la remisión por correo certificado, del acuse de recibo correspondiente y, por otra, requerir al representante legal del servicio de mensajería “DHL” para que de no existir impedimento legal alguno remitiera, dentro del propio periodo de tres días a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los acuses de recibo relativos a las notificaciones hechas en este expediente mediante el servicio de mensajería que presta;

d) Tuvo por presentados en tiempo y forma al Secretario Ejecutivo de Asuntos Jurídicos de este Alto Tribunal, al Director General de Asuntos Jurídicos y representante legal del Consejo de la Judicatura Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al delegado del Gobernador del Estado de Morelos, al Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Veracruz y al Gobernador del Estado de Tabasco, desahogando la vista concedida en el auto de diez de julio de dos mil siete, respecto al recurso de apelación hecho valer por el Gobernador de Oaxaca; y

e) Finalmente, requirió a los representantes legales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que no habían comparecido o señalado domicilio en esta Ciudad de México, para que dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente al en que surtieran sus efectos las notificaciones respectivas lo designaran, apercibiéndoles que de no hacerlo, las subsecuentes notificaciones se les harían en términos del artículo 306 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

OCTAVO. Por otra parte, ante el estado procesal del expediente y la existencia de otra serie de constancias y escritos de las partes que intervienen en el presente asunto, mediante diverso auto de veintinueve de octubre de dos mil siete, en ausencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en funciones de Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

a) Atento al contenido de las certificaciones de dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno, veinticuatro, veinticinco y veintiséis de septiembre de dos mil siete, signadas por el Subsecretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal, de las cuales advirtió que ya se había notificado el auto de Presidencia de cinco de septiembre anterior a los representantes legales de los Poderes Ejecutivos y Legislativos que no habían comparecido al procedimiento o señalado domicilio en esta Ciudad de México, y que ya había transcurrido el plazo de tres días que se les concedió para cumplir los requerimientos relativos, para que acusaran recibo de los oficios mediante los cuales se les notificó el proveído de Presidencia de diez de julio de dos mil siete y a fin de que designaran domicilio en esta ciudad, sin que hubiesen comparecido para tales efectos, declaró precluidos sus derechos, específicamente para comparecer al recurso de apelación, por lo que se refiere a los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los Estados de Durango, Nuevo León, Puebla y Sinaloa; a los Poderes Ejecutivos de los Estados de Aguascalientes y Guerrero, así como a los Poderes Legislativos de los Estados de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Zacatecas;

b) En cuanto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados de Puebla y Sinaloa; Ejecutivo de los Estados de Guerrero y Nuevo León, así como Legislativo de los Estados de Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Oaxaca y Quintana Roo, les hizo efectivo el apercibimiento señalado en el auto de cinco de septiembre de dos mil siete y, por consiguiente, ordenó efectuarles las notificaciones subsecuentes mediante lista en términos del artículo 306 del Código Federal de Procedimientos Civiles;

- c) Tuvo por presentado en tiempo y forma al Director General de Asuntos Jurídicos del Consejo de la Judicatura Federal, en representación del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración de dicho órgano colegiado, desahogando la vista que se le mandó dar mediante auto de diez de julio de dos mil siete y formulando los alegatos respectivos;
- d) Tuvo por presentados a los representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados de Campeche, Puebla, Sinaloa y Querétaro, así como del Poder Legislativo de los Estados de Baja California, Durango, Guanajuato y Nuevo León, cumpliendo el requerimiento consistente en acusar los recibos correspondientes a las notificaciones del auto de diez de julio de dos mil siete;
- e) Tuvo por autorizadas para oír y recibir notificaciones a las personas señaladas en las promociones de los representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango, del Poder Legislativo de los Estados de Guanajuato, México, Nuevo León y Querétaro, así como del Poder Ejecutivo de los Estados de Aguascalientes y Campeche, y por señalados los domicilios precisados para tales efectos; de igual manera, tuvo por designados los domicilios señalados por los representantes del Poder Legislativo de los Estados de Hidalgo y Zacatecas y del Poder Ejecutivo de los Estados de Coahuila y Querétaro.
- f) Tuvo por reconocida la personería de los representantes del Poder Legislativo de los Estados de Durango y Querétaro y formulando alegatos a este último; asimismo, tuvo por señalados al representante común de los delegados del representante del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche y a los abogados patronos del representante del Poder Ejecutivo del Estado de Durango;
- g) Toda vez que no se tenían las constancias de notificación del auto de diez de julio de dos mil siete a favor de los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California Sur, así como las de los Poderes Ejecutivos de los Estados de Chihuahua y Quintana Roo, a fin de integrar el testimonio relativo al recurso de apelación 6/2007-PL, ordenó, por una parte, notificarles nuevamente ese proveído y requerirles para que dentro del plazo de tres días, enviaran a este Alto Tribunal el acuse de recibo de los oficios mediante los cuales se les notificaron tanto aquél como el presente proveído; y por otra, requerir nuevamente al representante legal del servicio de mensajería “DHL” para que de no existir impedimento legal alguno remitiera, dentro del propio periodo de tres días a esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación, los acuses de recibo relativos a las notificaciones hechas en este expediente a esas personas mediante el servicio de mensajería que presta;

h) No obstante lo anterior, y para no retardar más el trámite del presente asunto, previas copias certificadas que se dejaran en el expediente de la consulta, con los escritos correspondientes a la interposición del recurso de apelación y los exhibidos por el Secretario Ejecutivo de Asuntos Jurídicos de este Alto Tribunal, el Director General de Asuntos Jurídicos y representante legal del Consejo de la Judicatura Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el delegado del Gobernador del Estado de Morelos, el Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Coahuila, el autorizado del Congreso del Estado de Veracruz y el Gobernador del Estado de Tabasco, ordenó integrar el testimonio correspondiente al recurso de apelación 6/2007-PL y remitirlo al Ministro Sergio A. Valls Hernández para que diera cuenta al Tribunal Pleno con el proyecto respectivo o dictara el trámite procedente; e

i) Finalmente, en atención a lo ordenado en el resolutivo tercero del proveído de nueve de mayo de dos mil siete, ordenó devolver el expediente del presente asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para su estudio.

NOVENO. Mediante auto de veintiocho de abril de dos mil ocho, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en funciones de Presidente de este Alto Tribunal, ordenó agregar al expediente de la presente controversia el oficio DGAJ/2509/2008 de quince de abril de dos mil ocho, signado por el Director General de Asuntos Jurídicos del Consejo de la Judicatura Federal y sus anexos, consistentes en diversas constancias en copia certificada relativas al juicio de amparo número 962/2007, promovido por el Consejo de la Judicatura Federal contra actos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla y otras autoridades, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Puebla, documentales que tuvo por desahogadas en atención a su propia y especial naturaleza.

DÉCIMO. Mediante resolución tomada en la sesión pública correspondiente al veinte de mayo de dos mil ocho, el Pleno de este Alto Tribunal determinó desechar por improcedente el recurso de apelación promovido por el Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura del Estado de Oaxaca en contra de los proveídos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, por dos razones esenciales: 1) porque de acuerdo con el artículo 269 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las resoluciones del Pleno no

admiten recurso alguno, y como la presente controversia fue admitida en estricto cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno en su sesión privada de nueve de abril de dos mil siete, y siendo una decisión terminal, en única instancia, es incuestionable que no procedía recurso alguno; y 2) porque en términos de lo dispuesto por el artículo 325 del citado código adjetivo civil, contra el auto que ordena admitir una demanda tampoco procede recurso, norma que aplica al caso de manera analógica, toda vez que la admisión a trámite de la controversia de referencia se asimila a la admisión de una demanda.

DÉCIMO PRIMERO. En atención a las constancias de autos y a las promociones respectivas, por auto de primero de julio de dos mil ocho el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en funciones de Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el auto de Presidencia de veintiocho de abril de dos mil ocho se notificara por rotulón al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, así como los subsecuentes proveídos; tener por presentado al representante del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, revocando, ratificando y designando autorizados para oír y recibir notificaciones; y, finalmente, en atención a lo ordenado en el resolutivo tercero del proveído de nueve de mayo de dos mil siete, devolver el expediente del presente asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para su estudio.

DÉCIMO SEGUNDO. Debido a que en los autos del presente asunto no obraban las constancias relativas a la notificación de los proveídos de fechas nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, dictados por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en funciones de Presidente de este Alto Tribunal, mediante los cuales se dio vista al Poder Ejecutivo de los Estados de Aguascalientes y Quintana Roo, al Poder Legislativo de los Estados de Coahuila, México, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas, y a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados de Baja California Sur y Chihuahua, respectivamente, por auto de tres de septiembre de dos mil ocho, se les requirió para que dentro del plazo de tres días informaran a este Alto Tribunal si recibieron los oficios de notificación de aquéllos proveídos, así como los anexos respectivos y, de ser así, exhibieran el acuse de recibo correspondiente, en la inteligencia de que al no hacerlo, el presente asunto se resolverá exclusivamente con base en las constancias que obran agregadas a los autos.

En relación con el requerimiento de referencia, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en funciones de Presidente de este Alto Tribunal, proveyó lo siguiente:

1. Mediante auto de seis de octubre de dos mil ocho:

a) Tener por presentados en tiempo y forma a los titulares de los Juzgados Décimo Primero de Distrito en el Estado de México, Segundo de Distrito en el Estado de Coahuila, Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca, Primero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro, Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua y Segundo de Distrito en el Estado de Aguascalientes, cumpliendo las peticiones a que se refiere el auto de tres de septiembre de dos mil ocho; y tener al Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Quintana Roo acusando recibo del oficio respectivo, con el que se le solicitó notificar al titular del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, solicitándole que, una vez que tuviera las constancias de la notificación solicitada, las remitiera a este Alto Tribunal;

b) Reconociendo la personalidad con que se ostentan, tener por presentados en tiempo y forma al Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Coahuila, al Director de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Estado de Querétaro y al Titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y Vinculación Ciudadana del Congreso del Estado de Chihuahua, cumpliendo el requerimiento formulado en los términos que lo expresaron en sus respectivas promociones (en términos generales, manifestaron que sí se les notificaron los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete y sus anexos); y

c) Reconociendo la personalidad con que se ostenta, tener por presentado en tiempo y forma al Secretario General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, en ausencia del Gobernador de esa entidad federativa, cumpliendo el requerimiento relativo y, habida cuenta que manifestó no haber recibido la notificación de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete y sus anexos, como está ordenado en tales proveídos, con el objeto de respetar sus garantías establecidas en el artículo 14 de la Constitución Federal, mandó notificar dichos acuerdos mediante oficio y a través del Juez de Distrito en turno de la entidad señalada, al Titular o representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, a fin de que dentro del plazo de nueve días, contados a partir del siguiente al en que surtiera efectos la notificación de esos proveídos, hiciera valer lo que a su interés conviniera y, en el caso, exhibiera los documentos que estimara pertinentes.

2. Mediante auto de veinte de octubre de dos mil ocho:

a) Tener por presentado en tiempo y forma al Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, cumpliendo lo que le fue ordenado mediante proveído de seis de octubre de dos mil ocho (remitió la constancia de notificación practicada al titular del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa); y

b) Tener por presentados con el carácter con que se ostentan a los Gobernadores de los Estados de Quintana Roo y Chihuahua, cumpliendo el requerimiento formulado mediante auto de tres de septiembre de dos mil ocho; el primero de ellos, informando que sí recibió la notificación de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete; y el segundo, manifestando que no recibió la notificación de tales proveídos, por lo que a fin de respetar sus garantías establecidas en el artículo 14 de la Constitución Federal, mandó notificarle dichos acuerdos mediante oficio y a través del Juez de Distrito en turno de la entidad señalada, para que dentro del plazo de nueve días, contados a partir del siguiente al en que surtiera efectos la notificación respectiva, manifestara lo que a su derecho conviniera y exhibiera los documentos que estimara pertinentes.

3. Mediante auto de cuatro de noviembre de dos mil ocho:

a) Tener por presentados a los Jueces Primero de Distrito en el Estado de Aguascalientes y Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, cumpliendo lo ordenado mediante proveídos de seis y veinte de octubre de dos mil ocho, respectivamente, esto es, remitiendo la constancia de notificación de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, practicada a los titulares del Poder Ejecutivo de esas entidades federativas; y

b) Elaborar las certificaciones relativas a los plazos de nueve días que les fueron concedidos a los titulares del Poder Ejecutivo de los Estados de Aguascalientes y Chihuahua, respectivamente, para que hicieran las manifestaciones que a su derecho convinieran y ofrecieran las pruebas que estimaran pertinentes.

4. Mediante auto de diecinueve de noviembre de dos mil ocho:

a) Tener por presentados al Gobernador y Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Aguascalientes, con el carácter que se ostentan, dando cumplimiento al proveído de seis de octubre de dos mil ocho, haciendo diversas manifestaciones en torno al tema de fondo a debatir en el presente asunto, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones, designando autorizados y ofreciendo pruebas; y

b) Toda vez que obra en autos la constancia de notificación de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete ordenada a favor

del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua mediante proveído de veinte de octubre de dos mil ocho y, conforme a la certificación respectiva, se desprende que ya transcurrió el plazo de nueve días que le fue concedido para que manifestara lo que a su derecho conviniera en torno al tema de fondo a debatir y para que ofreciera las pruebas que estimara pertinentes, declaró precluido su derecho para hacerlo.

5. Finalmente, mediante auto de tres de diciembre de dos mil ocho, declaró precluido el derecho de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, y del Poder Legislativo de los Estados de México, Oaxaca y Zacatecas, respectivamente, para desahogar el requerimiento que se les hizo mediante auto de tres de septiembre de dos mil ocho; en relación con el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, declaró que causó estado el diverso proveído de diecinueve de noviembre de dos mil ocho, por no haberlo impugnado; y, por último, al no existir trámites pendientes, devolvió los autos a la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción XI, y 11, fracciones XX y XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 7, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el Punto Tercero, fracción X, del Acuerdo General Plenario 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno; en tanto que, por una parte, el Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de este Alto Tribunal y del Consejo de la Judicatura Federal, consulta al Tribunal Pleno si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, previsto en la normatividad de las entidades federativas y del Distrito Federal y, en consecuencia, si se encuentra en la necesidad jurídica de dar cumplimiento a las obligaciones formales que de ello se deriven; y, por otra, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal solicita al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en ejercicio de la facultad prevista por el artículo 100, párrafo octavo de la Constitución Federal, revise y se pronuncie sobre el *“Acuerdo General /2005 (sic) del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación de que, para efectos del pago de impuestos federales, locales, estatales y municipales, atendiendo al régimen que*

establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el Poder Judicial de la Federación únicamente es sujeto activo de la relación tributaria (impuesto sobre nóminas).”, aprobado en sesión ordinaria del veintiuno de septiembre de dos mil cinco; de conformidad también con el acuerdo tomado por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión privada de nueve de abril de dos mil siete.

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

El licenciado Alfonso J. Flores Padilla se encuentra legitimado para comparecer al presente procedimiento en representación de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, al fungir como su Secretario Técnico, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 144, 145, 146 y 147, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del tres de octubre de dos mil seis.

El licenciado Rafael Coello Cetina se encuentra legitimado para comparecer al presente procedimiento en representación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fungir como Secretario Ejecutivo de Asuntos Jurídicos, tal y como se desprende de la copia certificada del nombramiento del primero de abril de dos mil cinco dentro del expediente 19697 de la Dirección General de Personal, extendido a su favor por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de este Alto Tribunal, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, fracción XIII, 153, fracción IX y 154 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del primero de abril de dos mil ocho (y su fe de erratas publicada en el mismo órgano de difusión oficial del once de junio del mismo año); puntos Segundo, fracción IV, inciso a) y Cuarto, fracción I del Acuerdo General de Administración V/2003, del siete de abril de dos mil tres, emitido por el Comité de Gobierno y Administración, por el que se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en relación con el artículo Tercero Transitorio del Acuerdo General 4/2005, del veinticinco de

enero de dos mil cinco, publicado en el Diario Oficial de la Federación del catorce de febrero de dos mil cinco, emitido por el Pleno, relativo a la Estructura y a las Plazas del Personal, en todos los casos de referencia, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El licenciado Marino Castillo Vallejo se encuentra legitimado para comparecer al presente procedimiento en representación del Consejo de la Judicatura Federal, del Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y de la Comisión de Administración, al fungir como Director General de Asuntos Jurídicos de dicho órgano colegiado, tal y como se desprende de la copia certificada del nombramiento de dieciséis de enero de dos mil siete dentro del expediente 1981 de la Dirección General de Recursos Humanos, extendido a su favor por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104, fracción X del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la federación de tres de octubre de dos mil seis.

Los titulares y/o representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas y del Distrito Federal, también se encuentran legitimados para comparecer en el presente asunto, de acuerdo con la relación que a continuación se inserta:

	<p>Poderes Legislativo y Ejecutivo.</p> <p>Constancia con que el promovente acredita su personalidad.</p> <p>Fundamento jurídico.</p>
	<p><u>Legislativo Aguascalientes.</u></p> <p>Certificación original; se hace constar que los Diputados José Antonio Arámbula López y Salvador Cabrera Álvarez, fueron designados Presidente y Primer Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva de dicho órgano (foja 190 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 15, 16 y 17 de la Constitución Local y 39, 50, fracciones XII y XVIII y 54, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes (vigente en 2007).</i></p>

<p><u>Ejecutivo Aguascalientes.</u></p> <p>Copia certificada de Periódico Oficial del Estado (27 de septiembre de 2004); declaratoria a favor de Luis Armando Reynoso Femat como Gobernador del Estado (fojas 45 a 53 del tomo VII del expediente).</p> <p>Copia certificada de nombramiento (10 de septiembre de 2007); designación de Juan Ángel José Pérez Talamantes como Secretario General de Gobierno (fojas 774 y 974 del tomo VIII del expediente);</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 36 y 46, fracción XIX de la Constitución Local y 2, 22, párrafos primero y segundo, 23 y 24, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes.</i></p>
<p><u>Legislativo Baja California.</u></p> <p>Guillermo Martín Saiz Villa, Director de Asuntos Jurídicos Legislativos del Congreso del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 13 de la Constitución Local y 16, 36, 37, fracción I, 38, 40 fracción IV y 83 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.</i></p>
<p><u>Ejecutivo Baja California.</u></p> <p>Copia certificada de bando solemne (11 de octubre de 2001); declaratoria como Gobernador del Estado a favor de Eugenio Elorduy Walther (foja 285 del tomo IV del expediente);</p> <p>Copia certificada de acta de sesión solemne (1 de noviembre de 2001); rendición de protesta de Eugenio Elorduy Walther como Gobernador del Estado (fojas 286 a 294 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 40 de la Constitución Local y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.</i></p>
<p><u>Legislativo Baja California Sur.</u></p> <p>No compareció al procedimiento.</p>
<p><u>Ejecutivo Baja California Sur.</u></p> <p>No compareció al procedimiento.</p>

	<p><u>Legislativo Campeche.</u></p> <p>Copia certificada de Periódico Oficial del Estado (26 de febrero de 2007); designación del Diputado Carlos Felipe Ortega Rubio como Presidente de la Gran Comisión o Comisión de Gobierno y Administración del Congreso del Estado (foja 475 del tomo V del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 29 de la Constitución Local y 22, 23, 24, fracción II y 25 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.</i></p>
	<p><u>Ejecutivo Campeche.</u></p> <p>Copia certificada de nombramiento (16 de septiembre de 2003); designación de Juan Manuel Herrera Campos como Procurador General de Justicia (foja 438 del tomo II del expediente);</p> <p>Copia certificada de nombramiento (1 de julio de 2004); designación de Carlos Clemente Marrero Sola como Consejero Jurídico del Gobernador (foja 439 del tomo II del expediente);</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 76 de la Constitución Local, 2 y 3, fracción VII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Campeche, 38, fracción VII y segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche y 5 y 16, fracción V del Acuerdo del Ejecutivo del Estado que establece la Estructura y Atribuciones de sus Unidades de Asesoría y de Apoyo.</i></p>
	<p><u>Legislativo Coahuila.</u></p> <p>Copia certificada de acuerdo (2 de enero de 2006); designación del Diputado Horacio de Jesús del Bosque Dávila como Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado (fojas 296 y 297 del tomo VI del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 32 y 64 de la Constitución Local y 12, 78, 79, 80, 91, fracción IV y 200 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila (vigente en 2007).</i></p>

<p><u>Ejecutivo Coahuila.</u></p> <p>Copia certificada de instrumento notarial (número 29 de 10 de febrero de 2006); poder general para pleitos y cobranzas otorgado por Humberto Moreira Valdés y Oscar Pimentel González, en su carácter de Gobernador y Secretario de Gobierno, respectivamente, a nombre del Estado de Coahuila, en favor de Héctor Nájera Davis, Director General de Asunto Jurídicos del Gobierno del Estado (fojas 246 a 250 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 82, fracción XXII de la Constitución Local y 1, 2, 3, 16, último párrafo, 17, fracción I y 19, fracciones XI y XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila.</i></p>
<p><u>Legislativo Colima.</u></p> <p>Copia certificada de acta de sesión pública ordinaria (30 de mayo de 2007; designación del Diputado Flavio Castillo Palomino como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 32 a 38 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 21 y 22 de la Constitución Local y 37 y 42, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.</i></p>
<p><u>Ejecutivo Colima.</u></p> <p>Copia certificada de Periódico Oficial del Estado (21 de abril de 2005); declaratoria como Gobernador Electo del Estado de Jesús Silverio Cavazos Ceballos (fojas 264 y 265 del tomo II del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 50 de la Constitución Local y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.</i></p>
<p><u>Legislativo Chiapas.</u></p> <p>Juan Antonio Castillejos Castellanos, Diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 15 de la Constitución Local y 1, 18, 22, punto 1, 23, punto 1 y 24, punto 1, inciso k) de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas.</i></p>

<p><u>Ejecutivo Chiapas.</u></p> <p>Copia certificada de nombramiento (8 de diciembre de 2006); designación de Juan Gabriel Coutiño Gómez como Consejero Jurídico del Ejecutivo Estatal (foja 301 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 33 y 43 de la Constitución Local, 4, 5, 44, fracciones IX y XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas y 8, fracción XI del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal.</i></p>
<p><u>Legislativo Chihuahua.</u></p> <p>Copia certificada de Periódico Oficial (31 de octubre de 2007); Decreto 09/07 I P.O., por el cual se designa a Neil Martín Pérez Campos como Secretario de Servicios Parlamentarios y Vinculación Ciudadana del Congreso del Estado (fojas 814 a 821 del tomo VIII del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 31, fracción I, 40, párrafo primero, de la Constitución Local, y 1, 2, 3, 4 y 75, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.</i></p>
<p><u>Ejecutivo Chihuahua.</u></p> <p>José Reyes Baeza Terrazas, Gobernador del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 31, fracción II, de la Constitución Local, y 1 y 2, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.</i></p>
<p><u>Legislativo Durango.</u></p> <p>Original de acta de sesión ordinaria (9 de mayo de 2007); designación del Diputado Salvador Calderón Guzmán como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 203 a 231 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 29 de la Constitución Local, y 1, 2, 27 y 31 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.</i></p>

<p><u>Ejecutivo Durango.</u></p> <p>Copia certificada de nombramiento (28 de agosto de 2006); designación de Oliverio Reza Cuéllar como Secretario General de Gobierno (foja 35 del tomo V del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 59 y 70, fracción V de la Constitución Local, y 1, 3, 11, 18 y 28, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango.</i></p>
<p><u>Legislativo Guanajuato.</u></p> <p>Copia certificada de acta número 35; designación del Diputado Antonio Ramírez Vallejo como Vicepresidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado (fojas 59 a 65 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 41, 64 y 65, fracción VII de la Constitución Local y 3, 42, 45, 46, 47, 49, fracciones XIV y XV, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.</i></p>
<p><u>Ejecutivo Guanajuato.</u></p> <p>Juan Manuel Oliva Ramírez, Gobernador del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 38 y 67 de la Constitución Local y 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.</i></p>
<p><u>Legislativo Guerrero.</u></p> <p>Copia certificada de acta de sesión pública (31 de mayo de 2007) designación del Diputado Sergio Dolores Flores como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 47 a 59 del tomo II del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 28 de la Constitución Local y 2, 22, 24 y 30, fracciones XV y XVI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.</i></p>

	<p><u>Ejecutivo Guerrero.</u></p> <p>Copia certificada de constancia de mayoría (11 de febrero de 2005); a favor de Carlos Zeferino Torreblanca Galindo (foja 558 del tomo I del expediente);</p> <p>Copia certificada de declaratoria de validez de elección de candidato a Gobernador (11 de febrero de 2005); a favor de Carlos Zeferino Torreblanca Galindo (foja 559 del tomo I del expediente);</p> <p>Copia certificada de acta de sesión pública y solemne (1 de abril de 2005); rendición de protesta de Carlos Zeferino Torreblanca Galindo como Gobernador del Estado (fojas 561 y 562 del tomo I del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 57 y 58 de la Constitución Local y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.</i></p>
	<p><u>Legislativo Hidalgo.</u></p> <p>José Antonio Rojo García de Alba, Diputado Coordinador General de la Junta de Coordinación Legislativa del Congreso del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 28 y 46 de la Constitución Local y 1, 10, fracción V, 97, 99, fracción I, inciso a) y 102, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Hidalgo.</i></p>
	<p><u>Ejecutivo Hidalgo.</u></p> <p>Copia certificada de nombramiento (1 de abril de 2005); designación de José Francisco Olvera Ruiz como Secretario de Gobierno (foja 166 del tomo V del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 71, fracción XII de la Constitución Local y 2 y 24, fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo.</i></p>

<p><u>Legislativo Jalisco.</u></p> <p>Copia certificada de acta de sesión ordinaria (14 de mayo de 2007); designación del Diputado Samuel Romero Valle como Presidente y de la Diputada María Verónica Martínez Espinoza y del Diputado Carlos Bernardo Guzmán Cervantes como Secretarios, todos de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 34 a 57 del tomo VI del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 16 de la Constitución Local y 1, 29, 31 y 35, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.</i></p>
<p><u>Ejecutivo Jalisco.</u></p> <p>Copia certificada de acta de sesión solemne (1 de marzo de 2007); rendición de protesta de Emilio González Márquez como Gobernador del Estado (fojas 68 a 73, Tomo VI del expediente);</p> <p>Copia certificada de Periódico Oficial del Estado (28 de febrero de 2007); se da a conocer que Emilio González Márquez es Gobernador del Estado (fojas 74 a 77 del tomo VI del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 36 y 108, último párrafo de la Constitución Local y 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.</i></p>
<p><u>Legislativo México.</u></p> <p>Original de Gaceta del Gobierno del Estado (30 de agosto de 2007); designación del Diputado Domitilo Posadas Hernández como Presidente de la Legislatura (fojas 117 a 119 del tomo VII del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 38 y 50 de la Constitución Local y 1, 42, 43, y 47, fracción XVII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.</i></p>
<p><u>Ejecutivo México.</u></p> <p>Copia certificada de Gaceta del Gobierno del Estado (1 de agosto de 2005); aprobación de declaraciones de validez de la elección y de Gobernador Electo del Estado a favor de Enrique Peña Nieto (fojas 107 a 111 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 4, 34, 35, 65, 77, fracciones I, II, XXI, XXVIII y XLIV y 80 de la Constitución Local y 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.</i></p>

	<p><u>Legislativo Michoacán.</u></p> <p>Copia certificada de acta número 107 (14 de mayo de 2007); designación del Diputado Salvador Ortiz García como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 8 a 12 del tomo III del expediente);</p> <p>Copia certificada de acuerdo (14 de mayo de 2007); integración de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (foja 7 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 19 y 20 de la Constitución Local y 20, fracción I, 21 y 27, fracción II de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.</i></p>
	<p><u>Ejecutivo Michoacán.</u></p> <p>María Guadalupe Sánchez Martínez, Secretaria de Gobierno del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 61, fracción VI, 62 y 64, párrafo segundo de la Constitución Local y 3, 20 y 21, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán.</i></p>
	<p><u>Legislativo Morelos.</u></p> <p>Copia certificada de acta (29 de agosto de 2006); designación del Diputado David Irazoque Trejo como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 49 a 56 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 24 de la Constitución Local y 1, 35 y 36, fracción XVI de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.</i></p>
	<p><u>Ejecutivo Morelos.</u></p> <p>Original de Periódico Oficial del Estado (29 de septiembre de 2006); bando solemne que da a conocer a Marco Antonio Adame Castillo como Gobernador Electo del Estado (foja 221 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 57 de la Constitución Local y 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.</i></p>

	<p><u>Legislativo Nayarit.</u></p> <p>Copia certificada de acta número 4 de sesión pública ordinaria (25 de agosto de 2005); designación del Diputado Efrén Velázquez Ibarra como Presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo (fojas 361 a 364 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 25 de la Constitución Local y 2, 32, fracción I, inciso a), 34, 35 y 36 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.</i></p>
	<p><u>Ejecutivo Nayarit.</u></p> <p>Cora Cecilia Pinedo Alonso, Secretaria General de Gobierno del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 61 y 80 de la Constitución Local y 1, 2 y 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.</i></p>
	<p><u>Legislativo Nuevo León.</u></p> <p>Original de Periódico Oficial del Estado (22 de septiembre de 2006); designación del Diputado Fernando Alejandro Larrazábal Bretón como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 461 a 530 del tomo II del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 46, párrafo primero, 55 y 56 de la Constitución Local y 1, 2, 33, 35, 36, 50, fracción I, inciso b), punto 1, 52, 60, fracción I, inciso c) y 86 bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.</i></p>
	<p><u>Ejecutivo Nuevo León.</u></p> <p>Rubén Eduardo Martínez Dondé, Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 81 y 135 de la Constitución Local y 1, 2, 4 y 24, fracciones IX y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.</i></p>
	<p><u>Legislativo Oaxaca.</u></p> <p>No compareció al procedimiento.</p>

	<p><u>Ejecutivo Oaxaca.</u></p> <p>Copia certificada de acta de sesión solemne (1 de diciembre de 2004); rendición de protesta de Ulises Ruiz Ortiz como Gobernador del Estado (fojas 294 a 313 del tomo I del expediente);</p> <p>Copia certificada de Periódico Oficial del Estado (26 de agosto de 2004); declaración de validez y legitimidad de la elección de Gobernador del Estado a favor de Ulises Ruiz Ortiz (fojas 314 y 315 del tomo I del expediente);</p> <p>Copia certificada de nombramiento (18 de abril de 2006); designación de Arturo David Vásquez Urdiales como Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura (fojas 316 y 317 del tomo I del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 66 de la Constitución Local y 1 y 38 bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.</i></p>
	<p><u>Legislativo Puebla.</u></p> <p>Copia certificada de propuesta; ratificación de Jorge Mora Acevedo como Secretario General de la Gran Comisión del Congreso del Estado (foja 70 a 73 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 32 de la Constitución Local y 1, 40, 41, 42, fracción III, 60 y 61 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla.</i></p>
	<p><u>Ejecutivo Puebla.</u></p> <p>Original de acuerdo (5 de junio de 2007); se faculta al Consejero Jurídico del Ejecutivo Estatal para intervenir en el presente asunto en representación del Gobierno del Estado (foja 126 del tomo II del expediente);</p> <p>Copia certificada de nombramiento; designación de Ricardo Velázquez Cruz como Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado (foja 179 del tomo II del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 70 y 98 de la Constitución Local y 1, 2, 3 y 40 ter, fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.</i></p>

<p><u>Legislativo Querétaro.</u></p> <p>Copia certificada de decreto (25 de septiembre de 2007); designación del Diputado Roberto Carlos Cabrera Valencia como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 141 a 143 del tomo VII del expediente);</p> <p>Copia certificada de acta de sesión extraordinaria (25 de septiembre de 2007); designación del Diputado Roberto Carlos Cabrera Valencia como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 144 a 148 del tomo VII del expediente).</p> <p>Salvador Martínez Ortiz, Director de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 23, 24, 40 y 41, fracción XXXV de la Constitución Local y 1, 2, 20, fracción V, 21, 23, 27, fracción XXII y 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.</i></p>
<p><u>Ejecutivo Querétaro.</u></p> <p>Copia certificada de instrumento notarial (8 de marzo de 2004); otorgamiento de poder general para pleitos y cobranzas otorgado por Francisco Garrido Patrón y José Alfredo Botello Montes, en su carácter de Gobernador y Secretario de Gobierno, respectivamente, a nombre del Estado de Querétaro, en favor de Nelson Manuel Hernández Moreno (fojas 11 a 13 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 48 de la Constitución Local y 1, 2 y 20, fracción I y párrafo último de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro.</i></p>
<p><u>Legislativo Quintana Roo.</u></p> <p>Copia certificada de acta de sesión (24 de mayo de 2007); designación del Diputado Mario Félix Rivero Leal como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 116 a 124 del tomo V del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 49, párrafos primero y segundo y 52, párrafo primero de la Constitución Local y 1, 2, 17, 18 y 25 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.</i></p>

<p><u>Ejecutivo Quintana Roo.</u></p> <p>Félix Arturo González Canto, Gobernador del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 78 y 90, fracción XVIII, de la Constitución Local, y 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.</i></p>
<p><u>Legislativo San Luis Potosí.</u></p> <p>Copia certificada de acta de sesión ordinaria (14 de septiembre de 2006); designación de la Diputada Victoria Amparo Labastida Aguirre como Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 175 y 176 del tomo V del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 40 de la Constitución Local y 1, 2, 62, 73 y 71, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.</i></p>
<p><u>Ejecutivo San Luis Potosí.</u></p> <p>Marcelo de los Santos Fraga, Gobernador del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 72 y 80 de la Constitución Local y 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí.</i></p>
<p><u>Legislativo Sinaloa.</u></p> <p>Jesús Burgos Pinto, Diputado Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 22 y 33 de la Constitución Local y 1, 2, 55, 57 y 59, fracción IX de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.</i></p>
<p><u>Ejecutivo Sinaloa.</u></p> <p>Copia certificada de nombramiento (1 de enero de 2005); designación de Gil Rafael Ocegüera Ramos como Secretario General de Gobierno (fojas 434 y 435 del tomo I del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 55, 58, 65, fracción II, 66 y 67 de la Constitución Local y 1, 2, 15 y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.</i></p>

	<p><u>Legislativo Sonora.</u></p> <p>Original de circular número 8 (31 de mayo de 2007); designación del Diputado Juan Manuel Saucedá Morales como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (foja 23 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 29 de la Constitución Local, 1, 2, 55, 56 y 66, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora y 109 del Decreto que Reglamenta el Funcionamiento y Gobierno Interior del Congreso del Estado.</i></p>
	<p><u>Ejecutivo Sonora.</u></p> <p>Copia certificada de acta de sesión solemne (13 de septiembre de 2003); rendición de protesta como Gobernador del Estado de Eduardo Bours Castelo (fojas 334 a 338 del tomo III del expediente);</p> <p>Original de Boletín Oficial del Estado (28 de agosto de 2003); declaración de validez de la elección de Gobernador del Estado y como Gobernador Electo a José Eduardo Robinson Bours Castelo (fojas 339 y 340 del tomo III del expediente);</p> <p>Copia certificada de nombramiento; designación de Roberto Ruibal Astiazarán como Secretario de Gobierno (foja 341 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 68 y 79, fracción XI de la Constitución Local y 1, 2 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo el Estado de Sonora.</i></p>
	<p><u>Legislativo Tabasco.</u></p> <p>Copia certificada de acta número 2 de sesión (1 de enero de 2007); designación del Diputado José del Carmen Escayola Camacho como Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado (foja 154 a 183 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 12 de la Constitución Local y 1, 2, 54 y 56, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.</i></p>

<p><u>Ejecutivo Tabasco.</u></p> <p>Copia certificada de constancia de mayoría y validez de elección de Gobernador; a favor de Andrés Rafael Granier Melo (foja 421 del tomo IV del expediente);</p> <p>Copia certificada de sentencia (27 de diciembre de 2006) dictada en el juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-508/2006; se confirma la declaración de validez de la elección de Gobernador del Estado de Tabasco y el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez a favor de Andrés Rafael Granier Melo (fojas 422 a 425 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 42 y 51 de la Constitución Local y 1, 2 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.</i></p>
<p><u>Legislativo Tamaulipas.</u></p> <p>Copia certificada de decreto número LIX-932 (31 de mayo de 2007); designación del Diputado Mario Andrés de Jesús Leal Rodríguez como Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado (fojas 278 a 280 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 25, 58, fracción I, 60, 61 y 62 de la Constitución Local y 1, 2, 22, inciso I), 53 y 54, párrafo primero de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas.</i></p>
<p><u>Ejecutivo Tamaulipas.</u></p> <p>Original de Periódico Oficial del Estado (8 de diciembre de 2004); declaratoria de validez de la elección de Gobernador del Estado a favor de Eugenio Javier Hernández Flores (fojas 483 a 489 del tomo IV del expediente);</p> <p>Original de Periódico Oficial del Estado (9 de diciembre de 2004); Bando Solemne de la declaratoria de Gobernador del Estado a favor de Eugenio Javier Hernández Flores (fojas 490 a 494 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 77, 91, fracción XXIX y 95 de la Constitución Local y 1, 2 y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas.</i></p>

	<p><u>Legislativo Tlaxcala.</u></p> <p>Original de certificación relativa al acta de sesión pública extraordinaria (14 de mayo de 2007); designación del Diputado Marino Martínez Hernández como Presidente de la Comisión Permanente del Congreso del Estado (foja 272 del tomo II del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 31 y 55 de la Constitución Local, 1, 2, 7, 54 y 56, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala y 17 y 21 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.</i></p>
	<p><u>Ejecutivo Tlaxcala.</u></p> <p>Original de Periódico Oficial del Estado (26 de noviembre de 2004); cómputo de resultados y declaratoria de validez de la elección de Gobernador del Estado en favor de Héctor Israel Ortiz Ortiz (fojas 287 a 297 del tomo V del expediente);</p> <p>Copia certificada de acta de sesión (15 de enero de 2005); rendición de protesta de Héctor Israel Ortiz Ortiz como Gobernador del Estado (fojas 298 a 302 del tomo V del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 57, 61 y 70 de la Constitución Local y 1, 2, 3 y 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala.</i></p>
	<p><u>Legislativo Veracruz.</u></p> <p>Copia certificada de acta de sesión (4 de noviembre de 2006); designación del Diputado Juan Nicolás Callejas Arroyo como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado (fojas 364 a 367 del tomo III del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 20 y 33, fracciones V y XL de la Constitución Local, 1, 2, 18, fracciones V y XLVII, 19 y 24, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz y 23 y 24, fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.</i></p>

<p><u>Ejecutivo Veracruz.</u></p> <p>Copia certificada de Gaceta Oficial del Estado (1 de octubre de 2004); declaratoria de Gobernador Electo del Estado a favor de Fidel Herrera Beltrán (fojas 285 a 291 del tomo II del expediente);</p> <p>Copia certificada de acta de sesión solemne (1 de diciembre de 2004); rendición de protesta de Fidel Herrera Beltrán como Gobernador del Estado (fojas 293 a 305 del tomo II del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 42, 44 y 49 de la Constitución Local y 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.</i></p>
<p><u>Legislativo Yucatán.</u></p> <p>Copia certificada del Diario Oficial del Gobierno de Estado (16 de mayo de 2007); designación de la Diputada Alicia Magally del Socorro Cruz Nucamendi como Presidenta de la Diputación Permanente del Congreso del Estado (fojas 258 a 260 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 18, 42 y 43 de la Constitución Local y 1, 2, 3, 38, 43, fracción I y 68 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.</i></p>
<p><u>Ejecutivo Yucatán.</u></p> <p>Copia certificada de Decreto número 436 (Diario Oficial del Estado de 30 de julio de 2001); se da a conocer que Patricio José Patrón Laviada es Gobernador del Estado (fojas 269 a 271 del tomo V del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 44 y 55 de la Constitución Local y 1, 2, y 6, primera parte de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán.</i></p>
<p><u>Legislativo Zacatecas.</u></p> <p>Félix Vázquez Acuña, Diputado Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Legislatura del Estado. No exhibe documental.</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 50 y 51 de la Constitución Local y 1, 2, 124, fracción I, 126 y 128, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.</i></p>

	<p><u>Ejecutivo Zacatecas.</u></p> <p>Original de Periódico Oficial del Estado (13 de agosto de 2004); Bando Solemne por el que se da a conocer que Amalia Dolores García Medina es Gobernadora del Estado (foja 31 a 34 del tomo IV del expediente);</p> <p>Copia certificada de nombramiento (5 de diciembre de 2006); designación de Miguel de Santiago Reyes como Coordinador General Jurídico (foja 29 del tomo IV del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 72 y 73 de la Constitución Local y 1, 2, 3 y 34, fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas.</i></p>
	<p><u>Asamblea Legislativa Distrito Federal.</u></p> <p>Copia certificada de versión estenográfica de sesión (17 de septiembre de 2006); designación del Diputado Víctor Hugo Círigo Vásquez como Presidente de la Comisión de Gobierno de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa (fojas 550 y 551 del tomo I del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 122, apartado C, Base Primera, fracción V, de la Constitución Federal, 1, 2, 36, 38 y 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1, 2, 41 y 42, fracción II, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</i></p>
	<p><u>Jefe de Gobierno Distrito Federal.</u></p> <p>Original de Gaceta Oficial del Distrito Federal (10 de noviembre de 2006); Bando para dar a conocer en el Distrito Federal la declaración de Jefe de Gobierno Electo a favor de Marcelo Luis Ebrard Casaubon (fojas 493 a 512 del tomo I del expediente);</p> <p>Copia certificada de nombramiento (5 de diciembre de 2006); designación de José Ángel Ávila Pérez como Secretario de Gobierno del Distrito Federal (foja 513 del tomo I del expediente).</p> <p><i>Fundamento jurídico: artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II de la Constitución Federal, 1, 2, 52, 61, 62, 67, 87 y 89 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1, 2, 5, 15, fracción I y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.</i></p>

Al respecto, es necesario aclarar que los titulares y/o representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados de Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y del Distrito Federal; del Poder Legislativo de los Estados de Aguascalientes y Quintana Roo; y del Poder Ejecutivo de los Estados de Coahuila, México, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas, respectivamente; todos ellos comparecieron por primera vez al presente procedimiento por virtud del emplazamiento que el Ministro en funciones de Presidente de este Alto Tribunal les mandó dar mediante autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, con las siguientes salvedades, que lo hicieron posteriormente por virtud de diversos proveídos, como a continuación se indica:

a) El Poder Legislativo del Estado de Coahuila, compareció para desahogar la vista que se le mandó dar mediante auto de diez de julio de dos mil siete, en relación con el recurso de apelación interpuesto en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca;

b) El Poder Legislativo de los Estados de México, Querétaro y Zacatecas, respectivamente, comparecieron al desahogar el requerimiento ordenado mediante auto de cinco de septiembre de dos mil siete, para señalar domicilio en el Distrito Federal; cabe destacar que el primero y el tercero de los Poderes mencionados no comparecieron para desahogar el requerimiento formulado mediante auto de tres de septiembre de dos mil ocho, ante la inexistencia en el expediente de la constancia de notificación que se les hiciera de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, para que informaran dentro del plazo de tres días a este Alto Tribunal si recibieron los oficios de notificación de tales proveídos, así como los anexos respectivos y, de ser así, exhibieran el acuse de recibo correspondiente, en la inteligencia de que al no hacerlo, el presente asunto se resolvería exclusivamente con base en las constancias que obran agregadas a los autos; aun cuando de dicho requerimiento sí obran en el expediente del presente asunto las constancias de notificación relativas (Despacho 507/2008, del índice del Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de México, y Despacho 131/2008, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, practicadas ambas el doce de septiembre de dos mil ocho, respectivamente);

c) El Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes también compareció para efectos de señalar domicilio en el Distrito Federal, de

acuerdo a lo ordenado por auto de cinco de septiembre de dos mil siete; y, adicionalmente, al igual que el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, ambos comparecieron para desahogar el requerimiento formulado mediante auto de tres de septiembre de dos mil ocho, ante la inexistencia en el expediente de la constancia de notificación que se les hiciera de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, manifestando cada uno de ellos que no se les notificaron tales proveídos, derivado de lo cual, por autos de seis y veinte de octubre de dos mil ocho, respectivamente, se les concedió un nuevo plazo de nueve días para que expresaran lo que a su derecho conviniera y para que exhibieran las pruebas que consideraran pertinentes. El Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes desahogó dicha vista, en tanto que el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua omitió hacerlo; por tanto, mediante proveído de diecinueve de noviembre de dos mil ocho, se tuvo al primero haciendo diversas manifestaciones en torno al tema de fondo a debatir en el presente asunto, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones, designando autorizados y ofreciendo pruebas y, con relación al segundo, se declaró precluido su derecho para tales efectos; y

d) El Poder Legislativo de los Estados de Coahuila (que ya había comparecido para desahogar la vista que se le mandó dar mediante auto de diez de julio de dos mil siete), Chihuahua y Querétaro (que también ya había comparecido para desahogar la vista que se le mandó dar mediante auto de diez de julio de dos mil siete), respectivamente, así como el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, comparecieron para desahogar el requerimiento formulado mediante auto de tres de septiembre de dos mil ocho, ante la inexistencia en el expediente de la constancia de notificación que se les hiciera de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, manifestando todos ellos que sí se les notificaron tales proveídos, respectivamente, el día veinticinco de mayo de dos mil siete, con excepción del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, quien manifestó que tal diligencia se le practicó el veintinueve de mayo de ese mismo año.

Aclarado lo anterior, debe señalarse que los documentos a los que se hace referencia en el presente apartado, tienen pleno valor probatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles³, ya que fueron expedidos por fedatario

³ “**ARTÍCULO 129.-** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

público o por la autoridad competente, y son aptos para acreditar la personalidad con que se ostentan los comparecientes de mérito.

Pero aun más, se estima que los promoventes, titulares y/o representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas, del Distrito Federal y órganos federales de referencia, se encuentran legitimados para intervenir en el presente procedimiento en términos de la legislación aplicable en cada caso –tal como se desprende inclusive del cuadro previamente inserto–, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 276, fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles⁴, pues acuden en ejercicio de la representación que por disposición de ley les corresponde.

Por dilucidar una cuestión plenamente aplicable al caso analizado en lo que se refiere a la legitimación de los servidores públicos para comparecer a juicio, conviene reproducir la resolución dictada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión del diez de octubre de dos mil siete, en el incidente de falta de personalidad en el actor, derivado del juicio ordinario civil federal 3/2007, promovido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de * * * * *, * * * * *, que en la parte conducente señala:

“En tal virtud, conviene puntualizar que los artículos 1° y 276, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, prevén la

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.”

“**ARTÍCULO 202.-** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal.”

* “**ARTÍCULO 276.-** Todo litigante, con su primera promoción, presentará:

I.- El documento o documento (sic) que acrediten el carácter en que se presente en el negocio, en caso de tener representación legal de alguna persona o corporación, o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona; hecha excepción de los casos de gestión oficiosa y de aquellos en que la representación le corresponda por disposición de la ley;

(...).”

forma de acreditar la representación de las partes en el juicio civil, en los siguientes términos:

‘(...).’

Del enlace de las anteriores disposiciones se advierte que la calidad de representante o de apoderado de alguna de las partes se acredita en el juicio, ordinariamente, con el documento público o privado en que conste fehacientemente tal carácter, salvo que la aludida personalidad se desprenda de alguna ley, lo que significa que en esta hipótesis no será necesario exhibir algún documento para efectos de probar la representación legal, porque el legislador consideró que opera el principio de presunción de legalidad.

En este último supuesto, el juzgador sólo debe cerciorarse de que el promovente está legitimado para representar a alguna de las partes en el juicio en términos de la normatividad especial que regule su actividad, sin que sea necesario exigir adicionalmente el nombramiento u otro documento para tener por demostrada dicha personalidad si se toma en cuenta que este requisito no lo prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis XIV/93 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su anterior integración, publicada en la página 64 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 61, enero de 1993, que dice:

‘COORDINACIÓN FISCAL, CONVENIOS DE. EN EL JUICIO DE NULIDAD INTENTADO POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ANTE LA SUPREMA CORTE, LAS AUTORIDADES DEMANDADAS NO TIENEN QUE EXHIBIR SU NOMBRAMIENTO PARA ACREDITAR SU PERSONALIDAD. (...).’

Luego, es evidente que si la representación legal de las partes en el juicio civil dimana de alguna disposición, no es menester que se agregue el nombramiento de la persona que recibe la señalada representación, es decir, del servidor público al cual le haya sido expedido con base en los artículos 12, 15 y 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ni, por ende, puede impugnarse la legitimidad de tal nombramiento que parte esencialmente de los atributos del servidor público, los requisitos legales para ocupar el cargo y el procedimiento seguido para efectuar su designación o elección, ya que implicaría, sin duda, abordar el estudio propio de la legitimación en la designación o ratificación del nombramiento de una persona, no así de la capacidad para representar a otra.

En ese tenor, las razones expresadas por la demandada en el presente incidente son ineficaces para arribar a la convicción de que Marino Castillo Vallejo en su calidad de Director General de Asuntos Jurídicos del Consejo de la Judicatura Federal carece de personalidad para representar válidamente al actor, en la medida que parten de la base de que el titular de recursos humanos del mismo Consejo de la Judicatura Federal no tiene facultad para certificar el nombramiento expedido en favor del representante, y que debió anexarse el acta de la sesión ordinaria en que se tomó la decisión de designarlo con tal carácter, pues es patente que las cuestiones de mérito están referidas al nombramiento, del que, se insiste, no existe el deber de presentarlo en el juicio civil para tener por demostrada la personalidad con que se ostenta Marino Castillo Vallejo, ya que dicho estudio deriva de las disposiciones relativas.

Así, debe tenerse presente que los artículos 81, fracción II, 85, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 26, fracción I, 99 y 104, fracción X, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la organización y funcionamiento del propio consejo, publicado el tres de octubre de dos mil seis en el Diario Oficial de la Federación, disponen:

‘(...).’

De la interpretación relacionada de los preceptos transcritos se evidencia que la representación jurídica –en los procedimientos judiciales– del Consejo de la Judicatura Federal recae originalmente en su Presidente, quien puede delegarla o auxiliarse por medio de apoderado o a través del Director General de Asuntos Jurídicos, y al no haber norma que prevea que dicha facultad debe ejercerse conjuntamente, se puede concluir que cualquiera de ellos está en aptitud de representar válidamente al órgano de que se trata, como sucedió en el presente juicio ordinario civil.

(...).

Es corolario de lo anterior que debe declararse infundado el incidente de falta de personalidad del actor, en la medida de que, atendiendo al marco normativo establecido en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del Consejo, el Director General de Asuntos Jurídicos de este último tiene facultades para representarlo jurídicamente en los procedimientos jurisdiccionales sea en calidad de actor o de demandado.”

De las anteriores consideraciones derivó la tesis aislada de rubro:

“PERSONALIDAD EN EL JUICIO ORDINARIO CIVIL FEDERAL. SI LA REPRESENTACIÓN DE UNA DE LAS PARTES DIMANA DE ALGUNA DISPOSICIÓN LEGAL, NO ES NECESARIO EXHIBIR EL NOMBRAMIENTO DEL SERVIDOR PÚBLICO QUE OSTENTÓ DICHA REPRESENTACIÓN, NI ES IMPUGNABLE LA LEGITIMIDAD DE AQUEL.”⁵, conforme a la cual, deben tenerse como legitimados para intervenir en el presente asunto a los servidores públicos comparecientes.

Finalmente, debe destacarse la circunstancia de que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, así como el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, no comparecieron al presente procedimiento en ninguna de sus etapas o actos procesales, no obstante haber sido requeridos mediante auto de tres de septiembre de dos mil ocho, ante la inexistencia en el expediente de la constancia de notificación que se les hiciera de los autos de nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete, para que informaran dentro del plazo de tres días a este Alto Tribunal si recibieron los oficios de notificación de tales proveídos, así como los anexos respectivos y, de ser así, exhibieran el acuse de recibo correspondiente, en la inteligencia de que al no hacerlo, el presente asunto se resolverá exclusivamente con base en las constancias que obran agregadas a los autos; aun cuando de dicho requerimiento sí obran en el expediente del presente asunto las constancias de notificación relativas (Despacho 87/2008, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, practicadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil ocho; y Despacho 94/2008, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca, efectuada al Poder Legislativo de esa entidad federativa el doce de septiembre de dos mil ocho, respectivamente).

⁵ **Datos de localización:** No. Registro: 170,663. Tesis aislada. Materia(s): Civil. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVI, Diciembre de 2007. Tesis: 2a. CLXVI/2007. Página: 241. **Texto del criterio:** “De la interpretación de los artículos 1o. y 276, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles se advierte que la calidad de representante o apoderado de alguna de las partes se acredita en el juicio, generalmente, con el documento público o privado donde conste fehacientemente tal carácter, salvo que la aludida personalidad se desprenda de alguna ley, lo que significa que en este supuesto es innecesario exhibir algún documento adicional para probar la representación legal, porque el legislador ordinario consideró que opera el principio de presunción de legalidad. Por estas razones, si la representación legal de las partes en un juicio ordinario civil federal dimana de alguna disposición, no es menester que se agregue el nombramiento del servidor público al que se le expidió con base en los artículos 12, 15 y 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ni, por ende, puede impugnarse la legitimidad de tal nombramiento que sustentó en los requisitos legales para ocupar el cargo, y en el procedimiento seguido para efectuar su designación, ya que ello implicaría abordar el estudio propio de la legitimación en la designación o ratificación del nombramiento de una persona, no así de la capacidad para representar a otra.”

TERCERO. Aspectos de procedencia. Por ser una cuestión de estudio preferente, se aborda en forma conjunta el análisis de las excepciones y/o causas de improcedencia que se hicieron valer en los oficios a través de los cuales comparecieron los titulares y/o representantes legales de los Poderes Legislativo y/o Ejecutivo de las entidades federativas y del Distrito Federal, las cuales quedaron sintetizadas en el quinto resultando de esta sentencia (fojas 42 a 48) y que a continuación se enuncian:

1) Excepciones (así se señalaron en los respectivos escritos):

1.1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación es incompetente para conocer y resolver el presente asunto;

1.2) La controversia de mérito no es la vía procesal idónea ni adecuada;

1.3) Se actualiza la excepción de falta de acción y derecho, en virtud de que el promovente carece de facultades constitucionales y legales para llamar a juicio a las entidades federativas con motivo de la consulta efectuada;

1.4) El Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, carece de legitimación activa para promover la presente controversia;

1.5) La demanda resulta extemporánea.

1.6) No existe acto alguno tendiente a hacer efectivo el cobro del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal;

1.7) El asunto es contrario a las garantías de audiencia y debido proceso legal previstas por el artículo 14 de la Constitución Federal;

1.8) Se reúne el carácter de juez y parte en una sola entidad en un mismo procedimiento; se trata de hacer justicia por propia mano, sin que acuda a un tribunal competente;

2) Causas de improcedencia (así se señalaron en los respectivos escritos):

2.1) Es improcedente la vía intentada;

2.2) La parte actora carece de interés legítimo o jurídico para promover la presente “controversia”;

2.3) El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano administrativo y no jurisdiccional que en ningún caso se le vierte competencia para controvertir una norma tributaria. Al emitir el Acuerdo General cuyo análisis solicita, rebasa las atribuciones que le son conferidas;

- 2.4) La consulta es improcedente por extemporánea;
- 2.5) La acción correcta debió tramitarse en términos del artículo 105 de la Constitución Federal (vía controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad);
- 2.6) La parte actora no señala conceptos de invalidez.
- 2.7) Existe consentimiento en el pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal;
- 2.8) No hay acto alguno tendiente a realizar el cobro del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal;

Para realizar el análisis anunciado, es necesario tener en consideración que la presente controversia tiene como finalidad, por una parte, dilucidar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, en términos del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal y de la jurisprudencia P./J. 109/99 y, en consecuencia, si se encuentra en la necesidad jurídica de dar cumplimiento a las obligaciones formales que de ello se deriven; y, por otra, llevar a cabo la revisión del *“Acuerdo General /2005 (sic) del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación de que, para efectos del pago de impuestos federales, locales, estatales y municipales, atendiendo al régimen que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el Poder Judicial de la Federación únicamente es sujeto activo de la relación tributaria (impuesto sobre nóminas).”*, aprobado en sesión ordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil cinco.

Se destaca lo anterior porque, ante lo peculiar del procedimiento en que se actúa y la temática de fondo a dilucidar, surge la interrogante relativa a si dicho procedimiento resulta ser la vía idónea para tales efectos, e incluso a si debe ser la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, la que deba resolverlo particularmente por lo que se refiere al primer tema de fondo.

Para resolver tal problemática, es conveniente partir de la premisa fundamental que establece el artículo 94, párrafo quinto, de la Constitución Federal, el cual señala que *“La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, (...), se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.”* En ese tenor, atendiendo a la relación existente entre lo dispuesto en la Constitución Federal y las leyes del Congreso de la Unión, así como a la delegación de fuente prevista en

el citado precepto constitucional, en el caso de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe reconocerse que el legislador en ejercicio de su libertad de determinación está facultado para establecer las atribuciones de este Alto Tribunal, siempre que no contraríe las bases previstas en la Constitución Federal que limitan su potestad legislativa.

En esos términos, el Congreso de la Unión, al regular la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede, válidamente, establecer supuestos de competencia no previstos expresamente en la Constitución Federal o, incluso, otros que están previstos implícitamente en el conjunto de atribuciones conferidas a este Alto Tribunal, pero sin desconocer la distribución de competencias establecida en la propia Constitución Federal.

Teniendo en consideración lo anterior, a través del artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el legislador dispuso que *“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, (...)”* y, para ello, tendrá –entre otras atribuciones– la de *“conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal,”*

El origen de dicha atribución se remonta a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, en el contexto de la reforma constitucional que reestructuró al Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro y, en particular, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la exposición de motivos del dieciocho de abril de mil novecientos noventa y cinco que el Ejecutivo Federal acompañó a la iniciativa en que propuso al Congreso de la Unión el proyecto de ley respectivo, se señaló en la parte conducente:

“La reforma constitucional de 1994 buscó fundamentalmente el fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho. Para ello, entre otros aspectos se dotó a la Suprema Corte de Justicia de una nueva composición y estructura y se separaron sus competencias jurisdiccionales y administrativas, creando un nuevo órgano para que ejercitara con plenitud las segundas.

Gracias al nuevo régimen competencial con el que ahora cuenta la Suprema Corte de Justicia se ha visto fortalecida en su papel de órgano de control constitucional, lo cual habrá de manifestarse de un modo determinante en la consolidación del federalismo, la sujeción de todas las autoridades al imperio de la Ley y la democracia en el país.

Dentro de las competencias con que se dota a la Suprema Corte de Justicia se encuentran las relativas al conocimiento de las controversias y las acciones de inconstitucionalidad. En este Sentido se evalúa la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana, demostrándose que mediante el juicio de amparo no podían comprenderse y solucionarse la totalidad de los conflictos de constitucionalidad que se han presentado en nuestro orden jurídico. Ello debido a que este juicio, de enorme importancia en la vida de México, apareció como un medio de protección del individuo, pero no como un medio para garantizar la supremacía de la Constitución en su conjunto.

(...).

Como se indicó, y como consecuencia de las reformas constitucionales, un buen número de las atribuciones administrativas y disciplinarias que ejercitaba la Suprema Corte de Justicia fueron conferidas al Consejo de la Judicatura Federal. Sin embargo, es importante destacar que el Consejo habrá de administrar al Poder Judicial de la Federación, salvo en lo que hace a la Suprema Corte Esta última, sin embargo, mantiene importantes facultades a fin de garantizar su más completa autonomía; de esta forma, su presidente podrá determinar y aplicar libremente el presupuesto y administrar al órgano colegiado, sin perjuicio de que el tribunal Pleno tenga a su cargo dirigir al órgano responsable de compilar, sistematizar y publicar las tesis y jurisprudencias emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación, debido a que la misma tiene una función propia del órgano jurisdiccional. Se considera además su carácter de órgano competente para determinar la responsabilidad de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia, haciendo expresa la atribución para que el Pleno conozca de las quejas presentadas por la violación por parte de cualquiera de sus integrantes o servidores públicos a los impedimentos previstos en el artículo 101 constitucional, materia que hasta ahora no se había regulado debidamente.

Las modificaciones constitucionales al régimen de competencias de la Suprema Corte de Justicia hacen necesario que en la Ley Orgánica se recoja un nuevo marco normativo que le permita, por un lado,

cumplir con sus nuevas funciones de máximo tribunal jurisdiccional y, por el otro, dejar de ser el órgano de gobierno de todo el Poder Judicial de la Federación.

Así y de conformidad con lo establecido en el nuevo artículo 105 constitucional, en esta iniciativa se reconocen las nuevas atribuciones que ejercerá el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. De ahí que se detalle su competencia en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y, de manera específica, para conocer de las impugnaciones de las declaratorias de exclusión de los Estados del sistema de coordinación fiscal.

Por otra parte, se dota expresamente a la Suprema Corte de dos nuevas atribuciones de carácter jurisdiccional. En primer lugar, las relativas al conocimiento de los conflictos de trabajo entre ella y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, atribución que se explica como consecuencia de la distinción competencial entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal en materia de conflictos laborales. En segundo lugar, la necesaria para interpretar y resolver las controversias derivadas de los contratos y convenios celebrados por cualquier órgano del Poder Judicial de la Federación con un tercero, con lo cual se evita que el Consejo de la Judicatura Federal se constituya en juez y parte respecto de los contratos que celebre con entidades públicas o particulares.

(...).

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de ese Honorable Congreso de la Unión por el digno conducto de ustedes Ciudadanos Secretarios, la presente iniciativa de

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

(...).

‘ARTÍCULO 11. Son atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno:

(...).

XX. Resolver sobre la interpretación y conflictos que se deriven de la celebración de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas con particulares o dependencias públicas por la propia Suprema Corte de Justicia o por el Consejo de la Judicatura Federal;

(...).”

En el dictamen del veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y cuatro que las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda Sección, de la Cámara de Senadores (origen), formularon a la iniciativa de proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se señaló:

“III.- ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

A.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Ha quedado asentado durante estas últimas reformas el espíritu innovador y específicamente de adecuación a los cambios que hoy la sociedad exige a fin de que exista una pronta impartición de la justicia, pero sobre todo el acercar a los tribunales encargados para su ejercicio, a la población de bajos recursos económicos, por ello la reforma judicial emprendida busca fortalecer y mejorar la calidad de la impartición de la misma, dando para ello plena fuerza y autonomía al órgano máximo del poder judicial: la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, a través de la modificación de su organización interna, su funcionamiento, su integración y su competencia.

Por eso reiteramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe mantener un papel fundamental en la vida del país, a fin de garantizar a todos, mayoría o minorías, que en la diversidad de México las acciones del Estado sean acordes con los principios constitucionales que en un estado de derecho todos, absolutamente todos, debemos observar.

(...).

IV.- MODIFICACIONES A LA INICIATIVA

(...).

Las modificaciones de que se trata, son las siguientes:

(...).

Por todas las razones indicadas, y con fundamento en las disposiciones invocadas de la Constitución General de la República, de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento Interior del propio Congreso, se somete a la consideración y en su caso aprobación de esa Asamblea Plenaria del Senado de la República, el siguiente proyecto de

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

(...).

‘ARTÍCULO 11. Son atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno:

(...).

XX. Conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídos por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal, o viceversa;

(...).”

En la discusión llevada a cabo por el Pleno del Senado de la República (origen) el veinticinco de abril de mil novecientos noventa y cinco, el senador Salvador Rocha Díaz, señaló:

“Honorable Asamblea del Senado de la República: Los suscritos Senadores, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y para que sean analizadas y discutidas por el Pleno de esta Honorable Cámara, nos permitimos formular las siguientes propuestas de adiciones y modificaciones al dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección; de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda Sección, en relación a la iniciativa de proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dictamen cuya primera lectura se llevó a cabo en la sesión del 24 de abril presente.

(...).

Quinto, para precisar las relevantes funciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a velar por su autonomía e independencia, se propone que el párrafo inicial del Artículo 11, tenga el siguiente texto:

‘Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros y tendrá las siguientes atribuciones:’

Sexto, para corregir un error de redacción, en la fracción XX del Artículo 11, se propone el siguiente texto:

‘Artículo 11, fracción XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el Consejo de la Judicatura Federal. Se le suprime la palabra ‘o viceversa’.’”

En el dictamen del dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco formulado por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados (revisora), se precisó lo siguiente:

“La evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, se acentúa a partir de las modificaciones realizadas por el poder revisor, a fracciones diversas del artículo 107 y que tienden al conocimiento de los juicios de amparo en las vías directa o de una sola instancia y de doble instancia o indirecta. Esta evolución se inicia con la creación de los tribunales colegiados de circuito en 1951, que implicó suprimir del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aquellos juicios de amparo considerados de importancia menor, situación que con la reforma de 1987 se acota a efecto de que la Corte conociera y resolviera de aquellos asuntos en que fueran planteadas cuestiones estrictas de constitucionalidad, en tanto que las cuestiones que versaren sobre problemas de legalidad y particularmente los amparos promovidos contra sentencias definitivas y resoluciones que pusieren fin a un juicio, conocidos como directos, fueran encomendados a los tribunales colegiados de circuito, salvo los casos en que el máximo tribunal ejerciere la facultad de avocación.

(...).

Un paso más en esta configuración de la Corte como tribunal constitucional lo representa el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia y seguridad pública, por el que se reestructura la organización y funciones de los órganos del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994.

(...).

Conserva el máximo tribunal facultades que sin ser materialmente jurisdiccionales son indispensables para preservar su autonomía y la independencia de sus miembros, así se encuentran las relativas a nombramientos, licencias, responsabilidades y situación patrimonial de sus empleados y servidores públicos, aprobación de su proyecto de presupuesto y a expedir los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia.

(...).

I. Contenido de la minuta con proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de la legisladora.

El proyecto que acompaña la minuta de la legisladora concreta la reforma judicial referida y establece las bases para que el fortalecimiento y mejoramiento de la impartición de justicia sean viables. La comisión que dictamina ha resuelto atender a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación en análisis de dicha minuta.

El proyecto a dictaminar se integra de 10 títulos. El primero de ellos enumera los órganos que ejercen el Poder Judicial de la Federación, en que acorde a la reforma constitucional de 1994 se incluye al Consejo de la Judicatura Federal.

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación

(...).

En razón de la competencia diferenciada respecto del Consejo de la Judicatura Federal, el pleno de la Suprema Corte de Justicia conoce de los conflictos suscitados con sus propios servidores, puesto que sería impropio que el tribunal máximo de la nación se sujetara a la jurisdicción de una instancia diferente.

(...).”

De los anteriores fragmentos del proceso legislativo que originó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en particular, del artículo 11, fracción XX, se advierte que el legislador puso de manifiesto lo siguiente:

1) Para fortalecer el Estado de Derecho, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro buscó dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una nueva organización interna, funcionamiento, integración y competencia, a modo de que conociera y resolviera asuntos en que se plantearan cuestiones de constitucionalidad (de manera predominante); además, con dicha reforma se buscó fortalecer y mejorar la calidad en la impartición de justicia, dando plena fuerza y autonomía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

2) Se creó el Consejo de la Judicatura Federal para que se hiciera cargo de todas las cuestiones administrativas del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la cual, se mantuvieron atribuciones de ese tipo;

3) El nuevo régimen competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fortalece su papel de órgano de control constitucional y máximo tribunal jurisdiccional, para coadyuvar en la consolidación

del federalismo y la sujeción de todas las autoridades al imperio de la ley;

4) Se reiteró el papel fundamental que la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega en la vida del país, para garantizar a todos – mayoría y minorías– que en la diversidad de México las acciones del Estado son acordes con los principios constitucionales;

5) Con la asignación competencial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conociera y resolviera las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, se toma en consideración la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana, asumiendo que el juicio de amparo, por una parte, era insuficiente para comprender y solucionar todos los conflictos en el orden constitucional y, por otra, que surgió sólo como un mecanismo de protección para el individuo, pero no como un medio para garantizar la supremacía de la Constitución Federal en su conjunto.

6) Se dotó expresamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de dos nuevas atribuciones de carácter jurisdiccional, de las cuales, una se refiere a *“interpretar y resolver las controversias derivadas de los contratos y convenios celebrados por cualquier órgano del Poder Judicial de la Federación con un tercero, con lo cual se evita que el Consejo de la Judicatura Federal se constituya en juez y parte respecto de los contratos que celebre con entidades públicas o particulares.”*

7) El encabezado del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación originalmente propuesto en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, señalaba que *“Son atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno:”*; sin embargo, el texto aprobado de dicho fragmento normativo dispuso que *“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros y tendrá las siguientes atribuciones:”*. Se introdujo tal modificación con la finalidad de precisar las relevantes funciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la salvaguarda de dichos principios, superando la anterior referencia a “atribuciones no jurisdiccionales”;

8) Conforme a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, la fracción XX de dicho dispositivo señalaba: *“XX. Resolver sobre la interpretación y conflictos que se deriven de la celebración de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas con particulares o dependencias públicas por la propia Suprema Corte de Justicia o por el Consejo de la Judicatura Federal;”*; en el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de la Cámara de origen, se propuso modificar ese

texto para señalar: “XX. Conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídos por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal, o viceversa;”; finalmente, conforme a la discusión del precepto que se dio en el Pleno de la Cámara de origen –sin que posteriormente tuviera modificaciones en la Cámara revisora–, dicha fracción se aprobó como sigue: “XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;”. Lo anterior, sin que del proceso legislativo se advierta la existencia de alguna razón en el sentido de por qué en el texto de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se hacía referencia a contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas con particulares o dependencias públicas por la propia Suprema Corte de Justicia o por el Consejo de la Judicatura Federal, y en el texto definitivo de la norma –actualmente en vigor– se haga referencia de manera inversa a contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal; y

9) En el rubro relativo a la competencia para conocer de los conflictos suscitados con sus propios servidores –aunque no se vincula propiamente con la temática analizada–, se precisó que fuese el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el indicado para conocer de tales conflictos, al resultar impropio que el Máximo Tribunal de la Nación se sujetara a la jurisdicción de una instancia diferente.

De todo lo anterior se pone de manifiesto que el legislador confirió al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la responsabilidad de velar “*en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, (...)*”; tal extremo se ve reflejado en el encabezado del artículo 11 que finalmente se aprobó; y, para llevar a cabo tal encargo tendrá, entre otras atribuciones, la de “*conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;*”.

Por principio de cuentas, es conveniente destacar algunos aspectos que los conceptos “autonomía” e “independencia” implican.

Tanto en la Constitución Federal, como en las Constituciones Locales, se establecen de manera genérica las funciones que corresponden a cada uno de los órganos del Estado, con el fin de distribuir el ejercicio del poder público y, al mismo tiempo, controlarlo. En relación con el principio de división de poderes, este Alto Tribunal ha establecido que puede ser vulnerado en diversos grados, por lo que la autonomía de los Poderes Públicos implica respecto de los otros, la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación.

Así se advierte de la jurisprudencia de rubro:

“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.”⁶

Cabe aclarar que, aun cuando las normas constitucionales establecen los supuestos de que a cada Poder Público le son otorgadas todas las atribuciones necesarias para ejercer sus funciones, ello no significa que su distribución siga de manera necesaria un patrón rígido que únicamente atienda a la lógica formal de cada Poder, pues aunque esto opera en términos generales, existen excepciones y temperancias que permiten la interrelación de los Poderes siempre dentro del marco que la Constitución Federal establece. De acuerdo con ello, si bien la autonomía de los Poderes Públicos implica, en general, la no intromisión o dependencia de un Poder respecto de otro, la propia norma fundamental impone particularidades que tienen por objeto, bien la colaboración de Poderes para la realización de algunos actos, o bien el control de ciertos actos de un Poder por parte de otro.

⁶ **Datos de localización:** No. Registro: 180,648. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Septiembre de 2004. Tesis: P./J. 80/2004. Página: 1122. **Texto del criterio:** “El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.”

Por lo que se refiere a la independencia, el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del tres de diciembre de dos mil cuatro, en su Capítulo I denominado “Independencia”, señala:

1. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél. Por tanto, el juzgador:

1.1. Rechaza cualquier tipo de recomendación que tienda a influir en la tramitación o resolución de los asuntos que se sometan a su potestad, incluso las que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial de la Federación.

1.2. Preserva el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.

1.3. Evita involucrarse en actividades o situaciones que puedan directa o indirectamente afectar su independencia.

1.4. Se abstiene de recomendar, insinuar o sugerir, con un fin ilegítimo, el sentido en que deban emitir los demás juzgadores cualquier determinación judicial que tenga efecto sobre la resolución de un asunto.”

De lo anterior se advierte que, en tanto la autonomía del Poder Judicial de la Federación es un concepto referido a la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación frente a los otros Poderes Públicos en puntual respeto al principio de división de poderes, la independencia de sus miembros implica la actitud del juzgador consistente en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél.

En ese tenor, dada la magnitud de la responsabilidad que tiene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación e independencia de sus miembros, la atribución contenida en el texto de la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no debe entenderse en un sentido restringido y literal, sino que tal enunciación –a primera vista casuística–, debe comprenderse en un sentido amplio y acorde para asumir que por la vía jurisdiccional el legislador confirió competencia al Pleno de este Alto Tribunal para conocer y resolver aquellos asuntos (conflictos o controversias de cualquier índole) en que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Consejo de la Judicatura Federal fueran

partes con cualquier carácter frente a otros Poderes Públicos, órdenes de gobierno o particulares.

De no asumirse esa interpretación del artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, particularmente para los casos de controversia o conflicto en que intervenga la Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte con cualquier carácter, el medio o instrumento previsto en la fracción XX del que fue dotado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sería acorde con la magnitud de la responsabilidad que le fue conferida en el encabezado del artículo 11 de la ley aludida.

En efecto, al adoptarse una interpretación casuística y restringida del texto aludido, escaparían diversos supuestos de conflicto o controversia en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fuese parte, sin que a la postre tuvieran una vía jurisdiccional a través de la cual encontrarán solución, lo cual en nuestro sistema jurídico es inadmisibles; ello traería como consecuencia hacer nugatoria la encomienda conferida al Pleno de este Alto Tribunal consistente en resguardar la autonomía del Poder Judicial de la Federación y la independencia de sus miembros.

Por tanto, el artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé un procedimiento para analizar toda clase de actos, normas generales o cuestiones que, eventualmente, pudieran restringir su esfera de competencia, le impusieran limitaciones u obligaciones que incidan o alteren su orden jurídico, ya sea que provengan de otro Poder Público u orden de gobierno, e incluso de particulares, tanto en el ámbito público como en el privado del Máximo Tribunal.

Todo ello no entraña un contrasentido, porque al no existir en el sistema jurídico mexicano una instancia ubicada jerárquicamente por encima de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que pudiera y debiera analizar los conflictos o controversias en que ésta fuese parte, sino que constituye el último peldaño jurisdiccional, es ella misma el órgano que debe conocer y resolver los asuntos en que sea parte con cualquier carácter, atendiendo a la cláusula constitucional de autojurisdicción y a su competencia constitucional en relación con otros Poderes Públicos y órdenes de gobierno. En esa misma línea de razonamiento, resultaría jurídicamente inadecuado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se sometiera a la jurisdicción ordinaria de un tribunal inferior con motivo de un acto o norma general que, eventualmente, pudiera lesionar su esfera de competencia y le impusiera limitaciones u obligaciones que incidieran o alteraran su

orden jurídico, ya sea que provengan de otro Poder Público u orden de gobierno, e incluso de particulares, tanto en el ámbito público como en el privado, pues tal circunstancia sería incongruente con su carácter de Máximo Órgano Jurisdiccional.

La circunstancia de que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, el órgano que deba conocer y resolver los asuntos o conflictos en que se vea involucrada como parte con cualquier carácter, de ningún modo implica parcialidad en sus resoluciones, pues debe observar el contenido del artículo 17 de la Constitución Federal, de tal forma que no se favorezca indebidamente a sí misma, sino que resuelva el asunto o procedimiento conforme a Derecho, observando en todo momento el texto fundamental.

Así se advierte de la tesis de rubro:

“IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.”⁷

Adicionalmente, debe tenerse en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye el órgano que en el ámbito jurisdiccional (incluso administrativo) se encuentra en el peldaño de mayor jerarquía al interior del Poder Judicial de la Federación, tal como se advierte de la tesis de rubro:

“CONTROVERSIAS DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA ATRIBUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA RESOLVERLAS, PREVISTA EN LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SE FUNDA EN SU CARÁCTER DE

⁷ **Datos de localización:** No. Registro: 176,993. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXII, Octubre de 2005. Tesis: 1a. CXVII/2005. Página: 697. **Texto del criterio:** “El principio de imparcialidad que consagra el artículo 17 constitucional, es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. Así, el referido principio debe entenderse en dos dimensiones: a) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y b) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el Juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido. Por lo tanto, si por un lado, la norma reclamada no prevé ningún supuesto que imponga al juzgador una condición personal que le obligue a fallar en un determinado sentido, y por el otro, tampoco se le impone ninguna obligación para que el juzgador actúe en un determinado sentido a partir de lo resuelto en una diversa resolución, es claro que no se atenta contra el contenido de las dos dimensiones que integran el principio de imparcialidad garantizado en la Constitución Federal.”

SUPREMO TRIBUNAL QUE LE OTORGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”⁸

Pero también, hacia el exterior, es el órgano que en el ámbito jurisdiccional, de acuerdo con su competencia constitucional, tiene reservada la decisión definitiva que implica el examen de cuestiones de constitucionalidad de actos y leyes, así como la resolución de conflictos entre Poderes Públicos, órdenes de gobierno y particulares, como verdadero Tribunal Constitucional que es, debiendo interpretar la Constitución Federal.

En efecto, conforme a lo dispuesto en los artículos 103 y 107, y 105 de la Constitución Federal, que establecen los principios generales que se desarrollan en la Ley de Amparo y en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, en concordancia con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se regula el sistema de control jurisdiccional constitucional reservado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de órgano terminal en la resolución de las cuestiones de constitucionalidad de actos y leyes e interpretación directa de los preceptos constitucionales, así como de velar por la supremacía constitucional, incluso, tratándose de conflictos entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios, los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, los Poderes Locales y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior pone de manifiesto que conforme al sistema constitucional referido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede acudir al juicio de amparo como parte quejosa (Ley de Amparo) ni se encuentra legitimada para promover controversias constitucionales ni acciones de inconstitucionalidad (Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal), en razón de que, como

⁸ **Datos de localización:** No. Registro: 175,988. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIII, Febrero de 2006. Tesis: P. III/2006. Página: 18. **Texto del criterio:** “Lo dispuesto en el citado precepto, en el sentido de que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación así como por la independencia de sus integrantes, estableciendo como una atribución para alcanzar tal fin la de conocer y dirimir cualquier controversia que surja dentro de dicho Poder con motivo de la interpretación y aplicación de lo previsto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que reglamentan esos preceptos constitucionales, se sustenta en la posición que guarda este Alto Tribunal al seno del Poder Judicial de la Federación, ya que tomando en cuenta las diversas facultades que le son conferidas en los artículos 94, párrafos segundo y séptimo, 97, párrafos segundo y último, 99, párrafos quinto, séptimo y octavo, 100, párrafos segundo, octavo, noveno y décimo, y 106 de la propia Constitución, en relación con los demás órganos autónomos del Poder Judicial de la Federación, se advierte que constitucionalmente se ubica como el máximo órgano de ese Poder en el ámbito jurisdiccional y, por ende, como órgano competente para dirimir los conflictos que al respecto se susciten al seno del mismo.”

órgano supremo del Poder Judicial de la Federación es precisamente el encargado de resolver ese tipo de asuntos como responsable máximo y terminal en la interpretación de la Constitución Federal.

Por ello es que, ante tal circunstancia, el legislador previó de manera excepcional en la vía jurisdiccional el procedimiento previsto por el artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de que en su alta responsabilidad de velar por la autonomía del Poder Judicial de la Federación y la independencia de sus miembros, fuera la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, el órgano competente para conocer y resolver los conflictos o controversias en que pudiera intervenir con el carácter de parte, y que se pudieran suscitar frente a otros Poderes Públicos, órdenes de gobierno y particulares con motivo de actos o normas generales que, eventualmente, pudieran lesionar su esfera de competencia, le impusieran limitaciones u obligaciones que incidieran o alteraran su orden jurídico, tanto en su ámbito público como en el privado, de forma tal que, a la postre, dicho acto o norma general no quede fuera del control constitucional por falta de un procedimiento jurisdiccional u órgano competente para conocerlo y resolverlo.

Resulta coherente con nuestro régimen constitucional y legal que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté facultado para conocer de un caso como el presente, que exige interpretar normas constitucionales respecto de una disposición legal, ya que este Órgano Colegiado del Poder Judicial de la Federación es el intérprete supremo y último de la normatividad prevista en la Constitución Federal, al que ésta ha encargado el resguardo del imperio y respeto de sus disposiciones, erigiéndolo con mayor plenitud como un Tribunal Constitucional a partir de las reformas que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se introdujeron a diversos preceptos de la Ley Suprema.

Ahora, considerando las particularidades que la temática de fondo implica por lo que se refiere al caso concreto, este Tribunal Pleno estima que, de declararse fundada la presente controversia, la sentencia que se pronuncie al respecto no tendrá por objeto emitir formalmente una declaratoria de inconstitucionalidad o de invalidez general de las normas locales de las entidades federativas y del Distrito Federal ponderadas a la luz de los preceptos constitucionales, sino que al delimitar su esfera competencial que se dice vulnerada o restringida establecerá que no está obligada a cumplir el deber

impuesto en la ley o disposición general secundaria o a omitir la realización de una acción determinada.

Por ello, las partes involucradas estarán obligadas a observar y respetar la decisión que al efecto se asuma en la presente sentencia, por provenir de la labor interpretativa del Tribunal Constitucional Mexicano derivada del trámite del procedimiento cuyas características han quedado anotadas, de acuerdo –además– con los principios de supremacía constitucional y funcional de Poderes Públicos u órdenes de gobierno conforme a los cuales las entidades federativas y el Distrito Federal ceden parte de su autonomía interna para que el Poder Judicial de la Federación, en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analice los actos y normas generales que emitan, según se desprende de los artículos 40, 41, 43, 44, 49, 115, 122, 124 y 133 de la Constitución Federal⁹.

⁹ “**Art. 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

“**Art. 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...).”

“**Art. 43.-** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

“**Art. 44.-** La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”

“**Art. 49.-** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

“**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:

(...).”

“**Art. 122.-** 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.

(...).”

En ese tenor, cabe concluir que por la especial naturaleza del procedimiento previsto por el artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los términos en que ha sido expuesta, y dada la intervención que este Alto Tribunal debe tener en el presente caso para resolver el problema de fondo, no se actualizan las excepciones y/o causas de improcedencia que se hicieron valer en los oficios a través de los cuales comparecieron los titulares y/o representantes legales de los Poderes Legislativo y/o Ejecutivo de las entidades federativas y del Distrito Federal, las cuales quedaron sintetizadas en el quinto resultado de esta sentencia (fojas 42 a 48), pues todas ellas se articulan como si se tratara de un típico medio de control constitucional (llámese juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad) o, incluso, de un juicio ordinario en que este Alto Tribunal sólo funge como órgano decisorio; tan es así, que plantean que no existe acto de aplicación, que el tributo local fue consentido, que pudo haberse impugnado ante el tribunal contencioso administrativo local, que la consulta no se promovió en el plazo de treinta días, que no se señalan conceptos de invalidez, entre otros; y no son en modo alguno aplicables dichas excepciones y/o causas de improcedencia en los términos en que se hicieron valer, porque no ponderan la naturaleza, características y alcances que tiene el procedimiento previsto en el artículo 11, fracción XX de la ley en cita, en los términos previamente apuntados, que pueden describirse mejor en los siguientes incisos:

1) La consulta que dio origen a la presente controversia fue promovida por el entonces Presidente de este Alto Tribunal y del Consejo de la Judicatura Federal, en términos del artículo 14, fracción II, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁰; de

“**Art. 124.-** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

“**Art. 133.-** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

¹⁰ “**ARTÍCULO 14.** Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:

(...).

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

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

ello se desprende que el Ministro Mariano Azuela Güitrón, con la personalidad con que se ostenta, actuó conforme a las atribuciones que le confiere el precepto en cita y, al efecto, sometió a la consideración del Pleno de este Alto Tribunal, a través de la consulta respectiva, el planteamiento consistente en determinar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, en términos del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal y de la jurisprudencia P./J. 109/99 y, en consecuencia, si se encuentra en la necesidad jurídica de dar cumplimiento a las obligaciones formales que de ello se deriven.

Por tanto, para dar inicio al procedimiento en que se actúa conforme al artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹¹, basta la consulta que al efecto promovió el entonces Presidente de este Alto Tribunal y del Consejo de la Judicatura Federal, conforme a las atribuciones que el artículo 14, fracción II, párrafo segundo de dicha ley le confiere.

2) Debido a la naturaleza del planteamiento de fondo del presente procedimiento, no cabe realizar un análisis sobre la oportunidad en la presentación de la consulta formulada por el Ministro Mariano Azuela Güitrón o de la solicitud planteada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o el Código Federal de Procedimientos Civiles no prevén un plazo para tales efectos, ni alguno que pudiera aplicarse de manera supletoria.

3) Este Tribunal Pleno, al resolver en sesión pública del veinte de mayo de dos mil ocho, el recurso de apelación número 6/2007-PL, derivado de la presente controversia, promovido por Arturo David Vásquez Urdiales, Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura del Estado de Oaxaca, en contra de los proveídos de

(...).”

¹¹ “**ARTÍCULO 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

(...).

XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;

(...).”

nueve y veintiuno de mayo de dos mil siete dictados por el Ministro en funciones de Presidente de este Alto Tribunal, determinó lo siguiente:

“CUARTO. El presente recurso es improcedente, por lo que procede su desechamiento.

(...).

Lo anterior, pone de relieve que el Presidente en funciones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al admitir a trámite la Controversia Prevista en la Fracción XX del Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 1/2007, de donde deriva el presente medio de impugnación en contra de ese proveído (nueve de mayo de dos mil siete) y además del de veintiuno de mayo del mismo año (en el que se ordenó emplazar a los Poderes Ejecutivo y Legislativos de las Entidades Federativas), lo hizo en estricto acatamiento a la decisión del Tribunal Pleno en sesión privada de nueve de abril de dos mil siete, en donde se determinó regularizar el asunto Varios 670/2006-PL, y por ende, tramitar las peticiones bajo la referida controversia.

Es necesario establecer que la decisión tomada en la sesión privada por el Pleno de Ministros, tiene fuerza legal, desde luego vinculatoria, toda vez que tanto el artículo 94, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, el 6° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el 9° del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autorizan al Tribunal Pleno conocer y resolver los casos de su competencia en dos clases de sesiones: públicas y privadas (secretas, dice la Constitución, en los casos en que así lo exija la moral o el interés público).

Las primeras, se refieren a los asuntos previstos en el artículo 10 de la citada ley orgánica (atribuciones propiamente jurisdiccionales) y, las segundas, a los asuntos previstos en el diverso 11 (atribuciones meramente administrativas) y cuando así lo disponga el propio Pleno (pueden ser de las dos clases, según la naturaleza del asunto o así lo exija la moral o el interés público conforme al texto de la Carta Magna).

Pero la fuerza de las decisiones plenarias de este Alto Tribunal tomadas en cualesquiera de dichas sesiones reside en el artículo 7° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el que se establece que las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, excepto en los casos de controversias constitucionales y acciones de

inconstitucionalidad, en las que se requerirá una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes.

En el caso, la decisión del Tribunal Pleno en sesión privada de nueve de abril de dos mil siete, que determinó regularizar el asunto Varios 670/2006-PL y tramitar en vía de Controversia Prevista en la Fracción XX del Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (radicada con el número 1/2007), las consultas del entonces representante de esta Suprema Corte y por otra parte el Consejo de la Judicatura Federal, es una resolución administrativa, si se quiere, pero que al igual que las jurisdiccionales, con suficiente poder legal, al haberse emitido en una sesión privada, por votación unánime, conforme a las atribuciones que derivan del propio artículo 11 de la ley orgánica en cita.

Bajo esas condiciones, se reitera la improcedencia del recurso de apelación por dos razones:

Primera: porque de acuerdo con el artículo 269 del Código Federal de Procedimientos Civiles (codificación en que se apoya el trámite de toda controversia suscitada conforme al artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), las resoluciones del Pleno no admiten recurso alguno, y como la Controversia número 1/2007 de donde deriva este medio de impugnación, fue admitida en estricto cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno en su sesión privada de nueve de abril de dos mil siete, y siendo una decisión terminal, en única instancia, es incuestionable que no procedía ningún recurso.

El artículo 269 de referencia, dice:

‘En los juicios que conozca la Suprema Corte de Justicia en única instancia, ninguna resolución del pleno admitirá recurso’.

Segunda: porque en términos de lo dispuesto por el diverso artículo 325 del citado código adjetivo civil, contra el auto que ordena admitir una demanda tampoco procede recurso, norma que aplica al caso de manera analógica, toda vez que la admisión a trámite de la controversia de referencia se asimila a la admisión de una demanda.

El artículo 325, in fine, citado señala:

‘El auto que admita la demanda no es recurrible; el que la desecha, es apelable’.

Así las cosas, procede desechar el presente medio de impugnación.”

La resolución previamente transcrita pone de relieve que la admisión y tramitación del presente asunto como una controversia de las

previstas por el artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación derivó, a su vez, de lo resuelto por este Tribunal Pleno en la sesión privada de nueve de abril de dos mil siete para regularizar el asunto Varios 670/2006-PL, en la que se decidió:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tal determinación con fuerza legal inatacable pone de manifiesto que este Pleno ya analizó y tuvo en consideración que la consulta planteada por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y del

Consejo de la Judicatura Federal, así como la solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal mediante el oficio STCA/1338/2006, del veinticuatro de mayo de dos mil seis, del Secretario Técnico de dicho órgano colegiado, tienen como vía idónea para su trámite el procedimiento previsto en el artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual es de la competencia exclusiva del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²

4) Dada la naturaleza específica del procedimiento contenido en el precepto legal señalado en relación con el problema de fondo consistente en determinar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no a pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, en términos del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal y de la jurisprudencia P./J. 109/99 y, en consecuencia, si se encuentra en la necesidad jurídica de dar cumplimiento a las obligaciones formales que de ello se deriven, no se requiere de la existencia de acto concreto de aplicación alguno que denote algún tipo de agravio o perjuicio, como si de amparo contra leyes se tratara pues, en el caso, tal posibilidad de afectación resulta ser materia del fondo de la controversia, derivada de la interpretación constitucional que al efecto se realice.

5) La tramitación del presente procedimiento respeta la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal y se lleva a cabo cumpliendo las formalidades esenciales del procedimiento a favor de los sujetos llamados a juicio. Lo anterior es así, porque si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no establece un procedimiento específico para la tramitación de las controversias previstas en su artículo 11, fracción XX, lo cierto es que el Ministro en funciones de Presidente de este Alto Tribunal (en su momento el Ministro Juan Díaz Romero y posteriormente el Ministro Genaro David Góngora Pimentel o, en su ausencia, el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano), ha dictado el trámite respectivo de

¹² Al respecto, cabe mencionar que el artículo 104, fracción III de la Constitución Federal, establece el principio básico de competencia para que sea un tribunal federal el que conozca de los asuntos en que la Federación sea parte. Dicho precepto señala:

“Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

(...).

III.- De aquellas [controversias] en que la Federación fuese parte;

(...).”

acuerdo con la atribución que le confiere la primera parte de la fracción II del artículo 14 de dicha ley¹³ y, todo ello, con fundamento en las disposiciones aplicables del Código Federal de Procedimientos Civiles, las cuales resultan de aplicación supletoria.

Esto es, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no dispone en forma expresa que el procedimiento para la resolución de los asuntos tramitados conforme a su artículo 11, fracción XX, deba ser conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, la aplicabilidad de dicha codificación procesal surge del texto de su propio artículo 18¹⁴, el cual al disponer que *“Los negocios de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, hecha excepción de los procedimientos de amparo, se verán siempre por el Tribunal Pleno, en única instancia.”*, admite la posibilidad de que las controversias que conforme al artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sean del conocimiento en única instancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben tramitarse conforme al procedimiento ordinario previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual contempla las fases básicas de todo juicio o procedimiento seguido ante autoridad judicial, como es el caso de la controversia en que se actúa, para la cual no se prevé expresamente la normatividad procesal que le resulte aplicable, pero que, conforme al criterio sustentado por este Alto Tribunal, puede aplicarse el referido Código Federal de Procedimientos Civiles ante la falta de normas que establezcan la forma en que deberá tramitarse.

Sirven de apoyo las jurisprudencias y tesis de rubros:

¹³ **“ARTÍCULO 14.** Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:

(...).

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

(...).”

¹⁴ **“ARTÍCULO 18.-** Los negocios de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, hecha excepción de los procedimientos de amparo, se verán siempre por el Tribunal Pleno, en única instancia. Los restantes negocios de competencia federal, cuando no exista ley especial, se verán por los Juzgados de Distrito, en primer grado, y, en apelación, ante los tribunales de Circuito, en los términos en que sea procedente el recurso, de conformidad con las disposiciones de este ordenamiento.

Si dentro de un negocio del orden local o de la competencia de un tribunal federal de organización especial, se hace valer un interés de la Federación en forma de tercería o de cualquiera otra manera, cesará la competencia del que esté conociendo, y pasará el negocio a la Suprema Corte de Justicia o al Juzgado de Distrito que corresponda, según sea la naturaleza del interés de la Federación. Inversamente, desaparecido el interés de la Federación en un negocio, o resuelta definitivamente la cuestión que a ella importaba, cesará la competencia de los tribunales ordinarios de la Federación.”

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLA ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”¹⁵

“AMPARO. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.”¹⁶

“TIERRAS, CONFLICTO DE, INTERÉS DE LA FEDERACIÓN. COMPETENCIA.”¹⁷

“PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO.”¹⁸

¹⁵ **Datos de localización:** No. Registro: 198,446. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Junio de 1997. Tesis: P./J. 43/97. Página: 420. **Texto del criterio:** “Si la demanda de controversia constitucional fue promovida con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estimarse promovida oportunamente con independencia de la fecha de emisión, publicación y entrada en vigor de los actos y disposiciones impugnados, en virtud de que el Código Federal de Procedimientos Civiles, que resulta aplicable de manera supletoria, no establece plazo determinado para tal efecto.”

¹⁶ **Datos de localización:** No. Registro: 200,756. Tesis aislada. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Agosto de 1995. Tesis: 2a. LXXII/95. Página: 279. **Texto del criterio:** “La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles que en materia de amparo establece el numeral 2o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales procede no sólo respecto de instituciones comprendidas en la Ley de Amparo que no tengan reglamentación o que, conteniéndola, sea insuficiente, sino también en relación a instituciones que no estén previstas en ella cuando las mismas sean indispensables al juzgador para solucionar el conflicto que se le plantee y siempre que no esté en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deban llenar, sino que sea congruente con los principios del proceso de amparo.”

¹⁷ **Datos de localización:** No. Registro: 257,475. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Sexta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Primera Parte. Tomo: CXXXVIII. Página: 119. **Texto del criterio:** “Al disputarse la posesión de tierras entregadas en cumplimiento de resoluciones presidenciales, la controversia no es ajena al interés de la Federación, ya que ésta, como órgano de la nación, tiene constitucionalmente a su cargo la resolución del problema agrario, dentro de las normas del artículo 27 de la Carta Magna y del código de la materia, porque a ello contribuyen las tierras que por su situación legal llegan a quedar vinculadas a las finalidades de la política nacional en esta materia. Por tanto, versándose un problema de aplicación de una ley federal, como lo es el Código Agrario, en que no se afectan exclusivamente intereses de particulares, el conocimiento de las controversias que se susciten únicamente corresponde a los tribunales federales, de acuerdo con el artículo 104 constitucional, por aplicación del 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en cuanto establece que si dentro de un negocio del orden local, o de la competencia de un tribunal federal de organización especial, se hace valer un interés de la Federación en forma de tercera o de cualquier otra manera, cesará la competencia del que esté conociendo, y pasará el negocio a la Suprema Corte de Justicia o al Juzgado de Distrito que corresponda, según sea la naturaleza del interés de la Federación.”

¹⁸ **Datos de localización:** No. Registro: 357,113. Tesis aislada. Materia(s): Común. Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LV. Página: 2642. **Texto del criterio:** “El artículo 14 de la Constitución Federal elevó, a la categoría de garantía individual el mandato contenido en los artículos 20 del Código Civil de 1884, y 1324 del Código de Comercio, en el sentido de cuando no haya ley en que fundarse para decidir una controversia, la resolución de ésta debe fundarse en los ‘principios generales del derecho’, y la constitución limita la aplicación de estos ‘principios’, como garantía individual, a las sentencias definitivas, en tanto que la legislación común, así como las de diversos Estados de la República, y el artículo 19 del Código Civil, actualmente en vigor en el Distrito Federal, autoriza que se recurra a los ‘principios generales del derecho’ como fuente supletoria de la ley, para resolver toda clase de controversias judiciales del orden civil. Universalmente se conviene en la absoluta necesidad que hay de resolver las contiendas judiciales sin aplazamiento alguno, aunque el legislador no

En consecuencia, el trámite de la presente controversia conforme a las disposiciones de un juicio ordinario civil federal, en que se sujeta a las entidades federativas y al Distrito Federal, no les causa perjuicio; por el contrario, dicho marco procedimental les ofrece la oportunidad de defensa, de ahí que en la tramitación de la presente controversia resulte válido acudir a las normas procesales del derecho común para dilucidar el problema de fondo, sin que obste la circunstancia de que, conforme al artículo 269 del citado código procesal civil federal¹⁹, la resolución que en su caso dicte este Pleno no admita recurso alguno, ya que tal disposición no hace más que expresar el carácter inatacable de las decisiones que en uso de sus facultades emita en los asuntos de su competencia en única instancia, aunque cabe aclarar que si se trata de un acuerdo dictado por el Ministro instructor del procedimiento, es posible impugnarlo si causa perjuicio al promovente, a través del recurso de apelación, en términos del artículo 231 del citado ordenamiento procesal civil federal.²⁰

6) El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal no ocurre a la presente instancia a controvertir normas generales (tributarias); en

haya previsto todos los casos posibles de controversia; pues lo contrario, es decir, dejar sin solución esas contiendas judiciales, por falta de ley aplicable, sería desquiciador y monstruoso para el orden social, que no puede existir sin tener como base la justicia garantizada por el Estado, y por ello es que la Constitución Federal, en su artículo 17, establece como garantía individual, la de que los tribunales estén expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fija la ley, y los códigos procesales civiles, en consecuencia con este mandato constitucional, preceptúan que los jueces y tribunales no podrán, bajo ningún pretexto, aplazar, dilatar ni negar la resolución de las cuestiones que hayan sido discutidas en el pleito; pero las legislaciones de todos los países, al invocar los 'principios generales del derecho', como fuente supletoria de la ley, no señalan cuáles sean dichos principios, qué características deben tener para ser considerados como tales, ni qué criterio debe seguirse en la fijación de los mismos; por lo que el problema de determinar lo que debe entenderse por 'principios generales del derecho', siempre ha presentado serios escollos y dificultades, puesto que se trata de una expresión de sentido vago e impreciso, que ha dado motivo para que los autores de derecho civil hayan dedicado conjuntamente su atención al estudio del problema, tratando de definir o apreciar lo que debe constituir la esencia o índole de tales principios. Los tratadistas más destacados del derecho civil, en su mayoría, admiten que los 'principios generales del derecho' deben ser verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el Juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos 'principios', que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquéllos; de lo que se concluye que no pueden constituir 'principios generales del derecho', las opiniones de los autores, en ellas mismas consideradas, por no tener el carácter de generalidad que exige la ley y porque muchas veces esos autores tratan de interpretar legislaciones extranjeras, que no contienen las mismas normas que la nuestra."

¹⁹ **“ARTÍCULO 269.-** En los juicios de que conozca la Suprema Corte de Justicia en única instancia, ninguna resolución del Pleno admitirá recurso.”

²⁰ **“ARTÍCULO 231.-** El recurso de apelación tiene por objeto que el tribunal superior confirme, revoque o modifique la sentencia o el auto dictado en la primera instancia, en los puntos relativos a los agravios expresados.”

efecto, la solicitud que se formula por conducto del Secretario Técnico de la Comisión de Administración de ese órgano colegiado, mediante el oficio STCA/1338/2006 del veinticuatro de mayo de dos mil seis, que se mandó acumular al presente expediente, se planteó en el sentido de que, en uso de las facultades que le confiere el artículo 100, párrafo octavo de la Constitución Federal, el Pleno de este Alto Tribunal lleve a cabo la revisión y emita pronunciamiento sobre el sentido del *“Acuerdo General /2005 (sic) del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación de que, para efectos del pago de impuestos federales, locales, estatales y municipales, atendiendo al régimen que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el Poder Judicial de la Federación únicamente es sujeto activo de la relación tributaria (impuesto sobre nóminas).”* aprobado en sesión ordinaria del veintiuno de septiembre de dos mil cinco. De ahí que tal petición no se vincule en modo alguno –en sí misma– con la impugnación de normas generales de carácter tributario.

En todo caso, la circunstancia de que al emitir el Acuerdo General señalado, el Consejo de la Judicatura Federal –como órgano del Poder Judicial de la Federación–, hubiese rebasado las atribuciones que le son conferidas por los artículos 100 de la Constitución Federal y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al desvirtuarse las funciones administrativas que le son propias, tal extremo constituiría una eventual conclusión derivada del análisis del problema de fondo planteado, esto es, que tal postura podría sostenerse sólo hasta que este Alto Tribunal haga uso de la facultad que le otorga el artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Federal.

Ahora, conviene destacar que para impugnar la inconstitucionalidad del cobro del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal tiene la posibilidad de promover el juicio de amparo, vía en la cual, en caso de advertirse alguna violación a la Constitución Federal, la declaratoria respectiva estaría dada en función del acto reclamado (la respectiva ley local en que se prevea el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal) y a las autoridades señaladas como responsables (entre ellas el órgano legislativo que la expidió); o bien, ante la emisión por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal del Acuerdo General que – en parte– constituye la materia de análisis en la presente controversia, también existe la posibilidad –como lo hizo– de acudir al

Pleno de este Alto Tribunal para que emita el pronunciamiento respectivo en términos del artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Federal, en cuyo caso, la declaratoria, a diferencia del juicio de amparo tiene efectos generales, vinculados siempre a la parte promovente de la solicitud.

Esto es, al considerarlo como sujeto pasivo en el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, queda a elección del Consejo de la Judicatura Federal solicitar amparo en cada entidad federativa en donde se prevea, con efectos limitados hacia esa entidad, o bien, solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determine esta cuestión por afectar su autonomía o competencia, en cuyo caso los efectos vinculantes de la resolución que se dicte podrán ser oponibles a la posible exigencia de pago de ese tributo local.

7) Existe imposibilidad jurídica para que este Alto Tribunal emita un pronunciamiento sobre las causas de improcedencia y/o excepciones que se fundamentan en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, ya que se apoyan en un cuerpo normativo que no resulta aplicable al presente procedimiento.

Por todo lo expuesto, deben desestimarse las excepciones y/o cuestiones de improcedencia que se hacen valer.

CUARTO. Aspectos de fondo; consulta promovida por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Determinación de si la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada o no al pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal.

Tal como se ha expuesto, por lo que se refiere a la consulta promovida por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, la materia de la presente controversia consiste en determinar si la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra obligada o no a realizar el pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal y de la jurisprudencia P./J. 109/99.

Sobre ese tema, cabe precisar ahora que la consulta formulada por el Ministro Mariano Azuela Güitrón sólo se realiza en relación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no respecto de algún otro órgano del Poder Judicial de la Federación; además, los alcances del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, serán abordados a

partir del principio de proporcionalidad tributaria; por tanto, si bien el estudio respectivo se apoyará en la jurisprudencia P./J. 109/99 – como se solicita en la consulta–, no se limitará a ese solo criterio en la medida en que este Alto Tribunal ha desarrollado dicho principio tributario en otras jurisprudencias y tesis aisladas.

También es conveniente aclarar que con el análisis de la temática antes precisada, en el presente asunto no se pone en tela de juicio o en duda:

1) Que las entidades federativas y el Distrito Federal tienen potestad tributaria para establecer el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, pues la Constitución Federal no limita o restringe su ámbito competencial para implantar contribuciones que tengan como objeto gravado los pagos o erogaciones en dinero o especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal; y

2) Que en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme a la normatividad y convenios relativos, existe coordinación del sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, en el cual se establece la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales, se distribuyen dichas participaciones, se fijan reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, se constituyen los organismos en materia de coordinación fiscal y se dan las bases de su organización y funcionamiento, sin que con ello se limite o restrinja el campo tributario que tienen las entidades federativas y el Distrito Federal en materia de impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal.

Sobre el particular, conviene tener presente el criterio de rubro:

“IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.”²¹

²¹ **Datos de localización:** No. Registro: 232,505. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 151-156 Primera Parte. Página: 149. Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 197. Informe 1981, Primera Parte, Pleno, tesis 15, página 575. Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 56, página 110. Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 90, página 163. Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 172, página 173. **Texto del criterio:** “Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c)

Aclarado lo anterior, por principio de cuentas este Tribunal Pleno considera que la Federación (por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por ser parte del Poder Judicial), se encuentra sujeta a la obligación genérica de contribuir a los gastos públicos en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en tanto se trata de una persona moral o jurídica.

En efecto, este Alto Tribunal ha interpretado dicho precepto constitucional no en un sentido literal y restrictivo, de forma tal que se pudiera entender que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización conforme al artículo 30 de la Constitución Federal²², pueden ser sujetos pasivos de las contribuciones, o que las personas jurídicas públicas o privadas, se encuentran excluidas. Por el contrario, lo ha desentrañado en forma integral y atendiendo a su finalidad, arribando a la conclusión coherente de que están obligadas al pago de las contribuciones las personas físicas y morales, sean privadas, públicas, nacionales o extranjeras, según se desprende de las siguientes tesis:

“EXTRANJEROS. GOZAN DE LOS DERECHOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL QUEDAR SUJETOS A LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO MEXICANO.”²³

Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118)."

²² **Art. 30.**- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A).- Son mexicanos por nacimiento:

- I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.
- III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
- IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B).- Son mexicanos por naturalización:

- I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
- II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

²³ **Datos de localización:** No. Registro: 171,759. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVI, Agosto de 2007. Tesis: 2a. CVI/2007. Página: 637. **Texto del criterio:** "De los antecedentes constitucionales de la citada disposición suprema se advierte que la referencia que se hace solamente a los mexicanos, tratándose de la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, obedece a que se incluyeron en el mismo precepto otros deberes patrios o de solidaridad social propios de quienes tienen la calidad de ciudadanos mexicanos, por

“FEDERACIÓN, DISTRITO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS. SON PERSONAS MORALES QUE SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A CONTRIBUIR PARA LOS GASTOS PÚBLICOS DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”²⁴

Por ello, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte integrante de la Federación está obligada a contribuir para los gastos públicos de la propia Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, ya que por tener la calidad de persona jurídica pública, en sí mismo, no impide que pueda contribuir para los gastos públicos, pues en todo caso tal cuestión derivará no de esa calidad, sino de que carezca de alguno de los atributos que permitan sujetarla al pago de una contribución determinada.

Estas consideraciones son acordes con los criterios doctrinarios –con los más generalizados y actuales– que, por cierto, este Alto Tribunal ha tomado en cuenta al momento de resolver los asuntos sometidos a su consideración, siempre atendiendo objetiva y racionalmente a sus argumentos, tal como se aprecia de la tesis aislada de rubro:

“DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.”²⁵

lo que el hecho de que el texto del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incluya expresamente a los extranjeros, no impide imponerles tributos por razones de territorio o ubicación de la fuente de riqueza en México, además de que al quedar vinculados a la potestad tributaria nacional por cualquier nexo, también gozan de los derechos fundamentales que estatuye dicho numeral.”

²⁴ **Datos de localización:** No. Registro: 185,398. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Diciembre de 2002. Tesis: 2a. CLV/2002. Página: 276. **Texto del criterio:** “De conformidad con lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Ahora bien, la frase “... son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos ...” no se refiere únicamente a las personas a que hace alusión el artículo 30 de la propia Ley Fundamental, esto es, a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, sino también a las personas morales, a quienes se les reconoce personalidad jurídica propia y que como sujetos del impuesto se encuentran obligados a cubrir su importe una vez que se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas que prevén las leyes fiscales, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación; por tanto, si la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios son personas morales de conformidad con lo que establece la fracción I del artículo 25 del Código Civil Federal, aplicado supletoriamente a la materia tributaria en términos del segundo párrafo del numeral 5o. de aquel código, éstas se encuentran obligadas a contribuir al gasto público, en los términos que establezcan las leyes tributarias.”

²⁵ **Datos de localización:** No. Registro: 189,723. Tesis aislada. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Mayo de 2001. Tesis: 2a. LXIII/2001. Página: 448. **Texto del criterio:** “En el sistema jurídico mexicano por regla

En un inicio, la doctrina consideró que las contribuciones que el Estado exige de los contribuyentes para sufragar los gastos públicos eran, en principio, sólo obligación de los particulares (personas físicas o morales); por tanto, al ser la Federación un ente público, no podía ser calificada como sujeto pasivo de la relación tributaria.

Esta corriente de pensamiento, como lo señala Carlos M. Guiliani Fonrouge, en su obra intitulada “Derecho Financiero”, volumen I, 5ª edición, 1993, páginas 438 a 439, partía de la doctrina italiana que se inspiró en el concepto de que la potestad tributaria recaía únicamente en el gobierno federal y que, por tanto, el resto de las entidades de derecho público, como serían los Estados federados y los municipios, solamente actuarían por delegación, por lo que consideraba incongruente que el Estado se aplicara impuestos a sí mismo y que, además, quienes tenían poderes de los denominados en la doctrina como delegados o derivados, que eran los Estados y Municipios, no podían exceder las facultades que les otorgaba la autoridad concedente, por eso *“llegan a la conclusión de que el Estado nacional no puede ser sujeto pasivo de impuestos locales, en tanto que las provincias y municipios están sometidos, en principio, a los gravámenes aplicados por el poder central”*, salvo en aquellos casos en los que el Estado realizaba actividades industriales o comerciales, supuesto en el que se admitía la imposición.

Sin embargo, esa postura actualmente no resulta aplicable, pues la evolución doctrinaria al respecto, así como la interpretación que del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal ha realizado este

general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que ‘En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.’; mientras que en su párrafo tercero dispone que ‘En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.’ Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen.”

Alto Tribunal, concluyen en considerar que la Federación como persona moral, aunque se trate de un ente público, está obligada a contribuir para los gastos públicos de la propia Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

En particular, la corriente doctrinaria actual señala que la Federación sí puede ser sujeto pasivo de las contribuciones establecidas tanto por ella misma, como por entes menores como son, en el caso de la República Mexicana, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Al respecto, Fernando Pérez Royo, en su obra “Derecho Financiero y Tributario”, Parte General, editada por Thomson Civitas, en su 14^a edición, sostiene la “... *aptitud de los entes públicos para ser contribuyentes en relación a sus propios tributos. Se trata de un problema de considerable importancia práctica en algunos casos. Esta cuestión, que dio lugar, en su momento, a discusiones doctrinales, especialmente en el ámbito de la doctrina italiana ... (SCOCA, BERLIRI), puede considerarse resuelta en sentido positivo: Los entes públicos, en el caso de que caigan bajo el presupuesto descrito en el hecho imponible, tendrán la consideración de contribuyentes, obligados al pago, a no ser que intervenga una exención. (...) Existen, sin embargo, razones específicas de funcionamiento de la Hacienda –de control, entre otras– que justifican el modo de proceder a que nos hemos referido. El vehículo jurídico para explicar este fenómeno sería el de las relaciones llamadas interorgánicas, con un alcance fundamentalmente de carácter contable, dentro de lo que podríamos llamar la contabilidad de los costes de los servicios públicos (...).*”

Asimismo, Carlos M. Guiliani Fonrouge (autor ya citado), al hacer referencia a Gianini, comenta que éste considera que el “*principio dominante en el derecho italiano y extranjero es que, en los diversos casos configurados, no sólo los entes públicos menores, sino también el Estado, están sujetos al impuesto como norma, salvo las numerosas excepciones establecidas en cada una de las leyes tributarias*”; por eso señala que Gianini concluye que, en principio, el Estado es “*sujeto pasivo de los impuestos establecidos por él mismo y de los impuestos establecidos por los entes menores.*”

También, al citar a Berliri, señala que éste se pronuncia a favor de la imposición del Estado, al precisar que “*en definitiva, pues, nos parece que salvo que en la ley exista una disposición expresa en contrario, para un impuesto determinado, debe entenderse que el Estado puede ser sujeto pasivo de impuestos creados por él.*”

Por lo anterior, Carlos M. Guiliani Fonrouge concluye que “*La opinión general, es que la doctrina de la inmunidad aparece*

absolutamente innecesaria para preservar la soberanía y ha servido para perturbar el sistema impositivo, pues no obstante la liberal orientación de los últimos tiempos, subsiste como una embarazosa restricción a los poderes impositivos estatales y locales, originando injustas discriminaciones y pretextos de evasión. (...) no hay razón jurídica o de orden constitucional, que haga imperativa la inmunidad recíproca, si bien una buena política de gobierno aconseja, por razones de armonía interestatal y de pacífica colaboración en la consecución de fines de bien común, que se consignent exenciones en las distintas leyes tributarias, como, por lo demás es práctica uniforme en el país.” (páginas 441-442) “(...) La preservación de nuestras instituciones federales, con el equilibrio de poderes, impone la conveniencia de restringir la eximición tributaria a situaciones en que, fuera de duda, la imposición podría constituir, ya por discriminación o por su intensidad, una traba para las funciones de gobierno; pero es inadmisibles en el caso de que sus efectos sean únicamente incidentales o hipotéticos o no alcancen a dificultar realmente la acción gubernativa.” (página 442 de la obra citada de este autor).

Lo anterior evidencia que la doctrina actual robustece la conclusión sostenida en el sentido de que la Federación, como persona moral oficial que es, por conducto de los órganos que la integran, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte del Poder Judicial de la Federación, atendiendo al principio de división de poderes, no goza de inmunidad frente a los titulares de la potestad tributaria; en otras palabras, está obligada al pago de las contribuciones establecidas por los distintos órdenes de gobierno, esto es, la propia Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, siempre que se cumplan los requisitos constitucionales para llevar a cabo una imposición válida.

Tales nociones son acordes con la trascendencia que tiene el que al momento de definir la forma y los términos en los que se ha de concurrir al levantamiento de las cargas públicas, se repare en que todas las personas (sean físicas o morales) que demuestren capacidad susceptible de gravamen estén sujetas a imposición y, en su caso, las excepciones a ello obedezcan a objetivos de política general, sociales o culturales que se consideren de ineludible cumplimiento.

En ese sentido, el principio de generalidad tributaria opera como la condición necesaria para lograr la igualdad en la imposición y como un mandato dirigido al legislador tributario para que al tipificar los hechos impositivos de los distintos tributos agote, en lo posible, todas

las manifestaciones de capacidad económica, buscando la riqueza donde ésta se encuentra.

Conforme a dicho principio la obligación de contribuir a los gastos públicos en términos de la ley respectiva en sentido formal y material, es predicable respecto de toda persona sin tomar en consideración su nacionalidad, sexo, edad, clase social, religión, raza, estructura jurídica, entre otros criterios que pudieran resultar diferenciadores, en tanto manifieste para tales efectos la correspondiente capacidad de pago, sin que puedan admitirse privilegios o prerrogativas que liberen de esa obligación, a no ser que una determinada excepción se encuentre justificada razonablemente desde el punto de vista constitucional por cuestiones de política económica, social o cultural, o por imperativos de la técnica tributaria.

En otras palabras, debe asumirse que cualquier ente público en tanto persona jurídica, al igual que los demás sujetos de derecho, se encuentra constreñido a pagar contribuciones conforme a un criterio de generalidad en la imposición sin que puedan admitirse distinciones de cualquier índole, siempre que la obligación respectiva se encuentre definida por el legislador y se actualicen los supuestos respectivos, en donde quede demostrada de manera idónea la respectiva capacidad contributiva en el sujeto pasivo para afrontar la carga tributaria, sin que tengan cabida excepciones que releven del gravamen, a no ser que existan razones objetivas suficientes que justifiquen un trato diferenciado por cuestiones de política económica, social o cultural. Los extremos anteriores se encuentran ampliamente desarrollados en la tesis de rubro:

“GENERALIDAD TRIBUTARIA. NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCES DE ESE PRINCIPIO.”²⁶

²⁶ **Datos de localización:** No. de Registro No. 168127. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIX, Enero de 2009. Tesis: 1a. IX/2009. Página: 552. **Texto del criterio:** “Entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está la obligación de contribuir establecida en el artículo 31, fracción IV, constitucional, resultando trascendente que cuando el legislador define la forma y términos en que ha de concurrirse al gasto público, considere a todas las personas -físicas o morales- que demuestren capacidad susceptible de gravamen, sin atender a criterios como la nacionalidad, estado civil, clase social, religión, raza, etcétera; y, en su caso, que las excepciones aplicables obedezcan a objetivos de política general, sociales o culturales considerados de ineludible cumplimiento. Así, el principio de generalidad tributaria se configura como la condición necesaria para lograr la igualdad en la imposición y como un mandato dirigido al legislador tributario para que al tipificar los hechos imposables de los distintos tributos agote, en lo posible, todas las manifestaciones de capacidad económica, buscando la riqueza donde ésta se encuentra. Ahora bien, dicho principio se presenta bajo dos ópticas: la primera, en sentido afirmativo, implica que todos deben contribuir, por lo que corresponde al legislador cuidar que los signos demostrativos de capacidad de alguna forma se plasmen en una norma tributaria como supuesto de hecho al que se vincula la obligación de contribuir; de manera que nadie tiene un derecho constitucionalmente tutelado a una

La postura asumida en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra obligada a pagar contribuciones por virtud del principio de generalidad tributaria, abona a favor de la homogeneidad de los contribuyentes; por el contrario, colocarle de manera lisa y llana en una situación de excepción que conduciría a relevarle de dichas cargas públicas, en vez de encaminar a presuponer que existe diversidad y categorías, más bien generaría la idea de desigualdad.

Ahora, si bien es cierto que la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación) se encuentra obligada genéricamente a contribuir a los gastos públicos por ser una persona jurídica pública, en atención incluso al principio de generalidad tributaria, ello no significa que de manera indefectible y en automático habrá de pagar cualquier contribución en toda circunstancia, pues tal obligación se encuentra sujeta a que, además, se reúnan los requisitos a que alude el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, entre ellos, el de proporcionalidad tributaria.

Por tal motivo, en la especie resulta necesario dilucidar si en términos de dicho principio tributario la Suprema Corte de Justicia de la Nación –obligada genéricamente a pagar contribuciones– cuenta con capacidad contributiva para pagar en específico el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Con tal finalidad, debe señalarse que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público de la manera *proporcional* y equitativa que dispongan las leyes.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar

exención tributaria, lo cual no implica que no habrá excepciones, considerando que la causa que legitima dicha obligación es la existencia de capacidad idónea para tal fin. La segunda óptica, en sentido negativo, se refiere a la prohibición de privilegios o áreas inmunes al pago de tributos, quedando prohibida la exención no razonable a los dotados de capacidad contributiva; de ahí que las exenciones -y, en general, las formas de liberación de la obligación- deben reducirse a un mínimo, si no abiertamente evitarse y, en todo caso, deben justificarse razonablemente en el marco constitucional, pues debe reconocerse que este postulado puede ser desplazado o atenuado, como medida excepcional, ante la necesidad de satisfacer otros objetivos constitucionalmente tutelados, adicionalmente al que ordinariamente corresponde a los tributos, es decir, la recaudación de recursos para el sostenimiento de los gastos públicos. Resulta conveniente precisar que lo señalado tiene primordial aplicación tratándose de impuestos directos que gravan la renta obtenida por las personas, dado que las exenciones tributarias pueden obedecer a lógicas completamente diferentes en otras contribuciones.”

una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

De conformidad con este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que las personas que tengan mayor riqueza gravable tributen en forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción.

Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes, para que en cada caso el impacto sea distinto, lo cual puede trascender cuantitativamente o cualitativamente en lo tocante al mayor o menor sacrificio, o bien, en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

Además, este Alto Tribunal ha sostenido que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.

De acuerdo con lo anterior, la potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones es, precisamente, el de la identificación de la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.

De lo anterior se desprende que la garantía de proporcionalidad tributaria se respeta en la medida en que se atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues debe pagar más quien tiene mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.

Corroboran lo anterior las tesis sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros:

“CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.”²⁷

“CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.”²⁸

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.”²⁹

Por tanto, el principio de proporcionalidad tributaria radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva,

²⁷ **Datos de localización:** No. Registro: 192,849. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: P./J. 109/99. Página: 22. **Texto del criterio:** “Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.”

²⁸ **Datos de localización:** No. Registro: 194,970. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Diciembre de 1998. Tesis: P. LXXIX/98. Página: 241. **Texto del criterio:** “La potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones no es precisamente el de generalidad, sino el de la identificación de la capacidad contributiva de los gobernados, por lo que no existe obligación de contribuir si no existe la relativa capacidad contributiva, y consecuentemente, habrá de pagar más quien tiene una capacidad mayor, y menos el que la tiene en menor proporción; todo lo cual descarta la aplicación del principio de generalidad en la elección del objeto del tributo.”

²⁹ **Datos de localización:** No. Registro: 184,291. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Mayo de 2003. Tesis: P./J. 10/2003. Página: 144. **Texto del criterio:** “El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.”

aportando una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada; esto es, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

Adicionalmente, debe considerarse que, en los términos descritos en la jurisprudencia citada en último lugar, la capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de aquéllos que por traslación deba hacerse por disposición legal o por las características propias del tributo de que se trate.

La doctrina es abundante sobre el tema de la capacidad contributiva y, en general, los autores coinciden en que dicha capacidad, dada en función de manifestaciones de riqueza, constituye el fundamento o presupuesto indispensable para que pueda generarse la obligación tributaria.

Así, José Luis Pérez de Ayala y Eusebio González en su libro “Derecho Tributario I”, Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca, 1994, páginas 157 y 158, en torno al principio de capacidad económica o contributiva (al que se refieren indistintamente), escriben:

“C) Las posibles funciones del principio de capacidad económica, o contributiva, en el Derecho Tributario

1. La capacidad como ‘causa’ del Impuesto

(...).

Siempre que se habla de ‘capacidad’ se está aludiendo a una aptitud. Y a una aptitud para. En nuestro campo, significa la aptitud de los ciudadanos para enfrentarse con los impuestos que les gravan.

(...).

En primer lugar, podemos designar con las palabras capacidad económica (de contribuir al estado o a otro ente público), la aptitud del ciudadano para soportar el impuesto (en general, sin referirse a alguno concreto).

En ese primer sentido, la aptitud económica, la capacidad económica del contribuyente es, sólo, la razón de ser, la causa, de que el

impuesto exista y le grave. Allí donde no exista tal capacidad, no puede existir el impuesto. Podrá haberse establecido en la ley, pero no llegará a ser una realidad social, porque no podrá ser pagado y soportado por quienes han de pagarlo y soportarlo. El impuesto que grava a quien carece de aptitud, de capacidad económica, es utópico. Es un impuesto que nace para no vivir, para fracasar, para morir, en suma.

El impuesto suele definirse en los manuales como una entrega coactiva de recursos económicos que, por los poderes públicos y con arreglo a la ley, se exige del ciudadano a título definitivo. Es decir, sin que el ente público asuma ninguna obligación concreta de devolver nada al contribuyente a cambio del impuesto que le cobra.

Ello significa que como el impuesto es una transferencia de recursos a título definitivo, sólo puede exigirse, en justicia, a quienes tienen a su disposición recursos económicos a título definitivo, o sea, que no se deben a nadie, y de los que el contribuyente pueda disponer con total libertad jurídica y moral para entregarlos al Ente Público.

Conquistamos así, una primera función del principio de capacidad económica. La que tiene como causa justa de cualquier impuesto, sin la que el impuesto no puede justificarse, no tiene razón de ser en Derecho, ni de hecho.

Sólo poseen aptitud para ser gravadas por impuestos las situaciones económicas que ponen de manifiesto la existencia de unos recursos útiles y escasos que están disponibles a título definitivo para alguien. Son las siguientes situaciones:

- a) A lo largo de un periodo de tiempo (así, a lo largo de un mes, de un año, etc.), la existencia de una renta neta.
- b) En una determinada fecha, la existencia de un patrimonio neto.
- c) En un determinado instante, el acto de gasto por el que se dispone de parte de una renta o de parte de un patrimonio neto, por quien los posee, en comprar con su renta o patrimonio otros bienes.

2. La capacidad económica como 'medida' del Impuesto

La definida hasta aquí es la aptitud económica para ser contribuyente por algún impuesto.

Cuando esa aptitud para (en que consiste la capacidad económica) se refiere no al impuesto en abstracto (a los 'impuestos' en general), sino que se pretende definir como la aptitud económica para soportar, específicamente y particularmente, un impuesto concreto y determinado, el tema se complica. Y se complica porque, ahora, no

basta con decir que el contribuyente tiene capacidad económica de contribuir por algún impuesto posible, sino que hemos de definir si se es capaz, si es apto para pagar el impuesto concreto, que por una cuantía ya determinada o determinable se le trata de exigir.

En este plano concreto, para que el Impuesto sea justo, es preciso que sea adecuado, proporcionado en su cuantía, a la capacidad económica, a la aptitud económica de los contribuyentes a los que se aplica y exige. Dicho en otros términos, ya no basta con que exista una renta neta, un patrimonio neto o un acto de gasto. Es preciso que exista una adecuación de equidad entre sus valores y la cuota del impuesto que sobre ellos recaiga. Esta exigencia es muy difícil de controlar jurídicamente, pero se puede intentar un control jurídico-positivo mediante la aplicación conjunta de los principios de capacidad contributiva y de prohibición de confiscatoriedad a través del impuesto, (...).”

El autor Marco César García Bueno, en el “Manual de Derecho Tributario” coordinado por Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Editorial Porrúa, México, 2005, páginas 36 y 37, en relación con el principio de capacidad contributiva, señala:

B) LAS POSIBLES FUNCIONES DEL PRINCIPIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN EL DERECHO TRIBUTARIO

Un sistema tributario para que funcione en apego a la concepción de justicia, necesita encontrar un fundamento o presupuesto que lo legitime. El principio de capacidad contributiva, por su naturaleza, está en posición de actuar como el presupuesto de la imposición, pero, a su vez, como criterio de medición del reparto de los gastos públicos. Así, actúa en un doble plano: al justificar la elección de los índices de riqueza susceptibles de gravamen, y como valor para determinar los elementos cuantitativos del particular instituto tributario. (...). La razón del surgimiento del impuesto es la presencia de índices de riqueza susceptibles de imposición. Esto nos lleva a separar, o mejor dicho a considerar un doble elemento en la actuación del principio. El primero, exige instituir contribuciones respecto de manifestaciones de riqueza susceptibles de imposición; la colaboración, por tanto, de los sujetos en el concurso de los gastos públicos, demanda plantearse en proporción a su capacidad contributiva global, lo contrario produce efectos adversos al postulado de la justicia. Un segundo elemento se encuentra en la necesidad de cuantificar la carga tributaria, apegada a las condiciones personales y familiares del contribuyente.

El hecho de que el sujeto cuente con un índice de capacidad económica no garantiza su nacimiento. Su origen no está en el poder de imperio del Estado, ni en el intercambio de utilidades entre el ente público y el contribuyente. La contribución se establece no por un capricho del legislador, sino en apego a la aptitud contributiva del sujeto que, por su actuación, se ajusta a una específica hipótesis normativa. No tiene sentido hablar de capacidad contributiva como aptitud para ser sujeto pasivo de la relación tributaria, si no se tienen los medios suficientes para hacer frente a las exacciones impositivas. Concebir la capacidad contributiva en un sentido económico responde, sobre todo, a una consecuencia lógica del sistema. Entre la capacidad contributiva y la capacidad económica prevalece una relación de interdependencia, la una presupone la existencia de la otra, pero no son términos sinónimos. Para que dicha aptitud contributiva se exteriorice debe haber un índice de riqueza exhibido por medio de ingresos, patrimonio o gasto: un sustento económico, una riqueza disponible. Y, sobre todo, la riqueza debe ser efectiva, y no incidir sobre rendimientos inexistentes.”

La autora Ma. de los Ángeles Guervós Maíllo, al conceptuar el principio de capacidad contributiva en la “Enciclopedia Jurídica Latinoamericana” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VIII, UNAM y Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2007, página 608, precisa:

“PRINCIPIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. I. El principio de capacidad contributiva o capacidad económica encuentra su formulación en las primeras cartas constitucionales, convirtiéndose en el principio material de justicia en el ámbito tributario.

(...).

II. En primer lugar hay que hacer una matización semántica. Los vocablos ‘capacidad contributiva’ y ‘capacidad económica’ se utilizan indistintamente en los diferentes sistemas tributarios. Lógicamente, al margen de la noción que conlleva en el ámbito fiscal, la capacidad económica es naturalmente más amplia que la contributiva, ya que comprende múltiples aspectos de la vida social y no sólo fiscales; sin embargo, en el marco tributario la primera se definiría como la contributiva dentro del enunciado constitucional y adaptada a este terreno específico, de modo que, con las oportunas reservas, pueden identificarse ambas expresiones. La capacidad económica sirve de fundamento a la capacidad contributiva. La capacidad contributiva es una aptitud del contribuyente para ser sujeto de contribución en relación con la existencia de una riqueza global y particular.

Capacidad económica, en cambio, es la exteriorización de la potencialidad económica de alguien, independientemente de su vinculación al referido poder. La determinación de la capacidad contributiva debe tomar en cuenta no sólo la riqueza manifiesta sino, a su vez, la aptitud del sujeto para contribuir. Tal aptitud significa capacidad económica de pagar el tributo, posesión de una riqueza en la medida necesaria para hacer frente a la obligación fiscal. En definitiva la capacidad contributiva se compone de dos elementos: su manifestación a través de un índice de riqueza general y su individualización.

III. Una vez matizados los distintos vocablos y teniendo en cuenta su indistinta utilización, este principio de capacidad contributiva o económica se podría definir como la norma que delimita la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado teniendo en cuenta –o de acuerdo con– su riqueza económica, es, por tanto, un límite material a la potestad normativa tributaria.

(...).”

Cristina Pauner Chulvi, en “El Deber Constitucional de Contribuir al Sostenimiento de los Gastos Públicos”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, páginas 155 a 158, en relación con el principio de capacidad contributiva, señala:

A. DEFINICIÓN Y FUNCIONALIDAD DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CAPACIDAD ECONÓMICA

“(...).

(...) es posible formular una definición del principio de capacidad económica que suscribimos, no sin antes advertir del uso indiscriminado que, en las páginas que siguen haremos de la expresión capacidad económica y capacidad contributiva.

Se entiende por capacidad económica la aptitud que poseen los ciudadanos para concurrir a las cargas públicas manifestada en la posesión de riqueza económica. De esta definición se derivan dos consecuencias evidentes. La primera es que si la tributación consiste en la aportación de cantidades económicas para el sostenimiento de los gastos públicos, resulta absolutamente imprescindible que exista ese sustrato económico o riqueza a detraer. La segunda se deduce de una lectura en negativo de nuestra definición: la formulación constitucional del principio de capacidad económica obliga a excluir cualquier otro criterio de ordenación del sistema tributario distinto al mencionado principio.

(...).”

Como se puede observar, los autores de referencia coinciden en señalar que tanto la capacidad económica como la capacidad contributiva están cimentadas en alguna manifestación de riqueza; no obstante, para que exista capacidad contributiva, dicha manifestación de riqueza debe ser apta de manera efectiva para que el sujeto pueda hacer frente a la obligación tributaria.

Por otra parte, resulta indispensable destacar que este Alto Tribunal ya ha emitido pronunciamiento en torno a la constitucionalidad del impuesto sobre nóminas, conforme al cual, concluyó que ese gravamen no resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria.

En efecto, con motivo del análisis de los artículos 45-G a 45-I de la abrogada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y siete (en vigor a partir del primero de enero del año siguiente), mediante los cuales se adicionó con un Capítulo VI su Título II, estableciendo el impuesto sobre nóminas (con carácter local), este Pleno sostuvo lo siguiente:³⁰

“CUARTO. (...).

El Estado al establecer las contribuciones grava la riqueza que detentan los particulares, la que conforme a la técnica fiscal puede manifestarse a través de la obtención de ingresos, la propiedad de un patrimonio o capital, o la realización de gastos o erogaciones destinados a adquirir bienes o servicios.- 1.- La imposición sobre los ingresos se origina en el momento en que se forma la riqueza; (...). 2.- La imposición sobre el patrimonio o capital grava la riqueza ya adquirida por los contribuyentes, como ejemplos de éstos son: el impuesto predial y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. 3.- Por último, la imposición al gasto o erogaciones se produce en forma diferente, pues ésta acontece una vez que las personas obtienen y poseen la riqueza y hacen uso de ella para adquirir los bienes y los servicios que le son necesarios para su subsistencia y pleno desarrollo como seres humanos (personas físicas), o en su caso, utilizarlos como satisfactores que requieren para producir nuevos bienes y servicios (personas físicas y morales).

³⁰ Se hace referencia en particular a las consideraciones del amparo en revisión 2159/88, promovido por ***** , fallado por el Tribunal Pleno en sesión del veintitrés de mayo de mil novecientos ochenta y nueve.

Por otro lado, debe agregarse que estas tres categorías de impuestos tienen diferentes elementos tributarios, circunstancia que conviene precisar para mayor entendimiento del presente fallo.

Dichos elementos, tradicionalmente, son los siguientes:

El objeto: Es el acto o hecho que al ser realizado hace coincidir al contribuyente en la situación o circunstancia que la ley señala como la que dará origen al crédito tributario.

La base: Es el elemento cuantitativo que la ley fiscal señala para calcular el débito tributario.

El sujeto pasivo: El que también puede llamarse obligado, es la persona que, según dispone la ley, debe pagar el tributo.

En los impuestos que gravan los ingresos, el objeto es el hecho o acto consistente en obtener aquéllos, ya sea en dinero o en especie; la base, son los ingresos percibidos menos las deducciones permitidas por la ley; y, el sujeto pasivo lo constituyen las personas que obtienen dichos ingresos.

Respecto de los impuestos al capital o al patrimonio, el objeto gravado consiste en el hecho de ser poseedor o propietario de bienes muebles o inmuebles; la base es el valor que tienen el capital o el patrimonio; y, el sujeto pasivo son las personas poseedoras o propietarias de tales bienes.

Por último, tratándose de la imposición al gasto, el objeto es la realización de erogaciones; la base, se conforma por la totalidad de los gastos gravados; y, el sujeto pasivo, es la persona que efectúa esos gastos y erogaciones.

Estas consideraciones tienen como finalidad aclarar el sistema que tienen las tres categorías impositivas para gravar la riqueza, ya que no resulta lo mismo gravar los ingresos o la propiedad de un patrimonio o un capital, o los gastos o erogaciones de los particulares, por virtud de los diversos elementos tributarios propios de cada forma de imposición.

Ahora bien, los impuestos sobre los ingresos y la propiedad de un patrimonio o capital, son los clásicos impuestos directos, pues recaen sobre las personas que perciben los primeros, o son propietarias o poseedoras del patrimonio o capital, los que reciben esa denominación porque para efectos de la imposición la capacidad contributiva se evidencia de manera directa.

Por su parte, los impuestos al gasto o consumo, denominados indirectos, son aquéllos que gravan el empleo de la riqueza, en la

medida en que su utilización, a través del gasto o erogación, refleja indirectamente la capacidad contributiva del causante.

Ciertamente, cuando el Estado grava los ingresos, el capital, o el patrimonio, es fácil determinar la capacidad contributiva porque ésta se evidencia de manera directa; pero también tratándose del impuesto sobre erogación o gasto, puede determinarse dicha capacidad, como enseguida se explicará: en efecto, el efectuar erogaciones demuestra la capacidad contributiva porque es lógico que, solamente las personas que la poseen, tienen la posibilidad de realizar los gastos o erogaciones para adquirir los bienes y servicios que requieran, pues el fundamento, en esta clase de imposición, es el hecho de que existe una proporcionalidad entre los gastos de los causantes y su capacidad contributiva, puesto que sólo quien obtuvo los ingresos suficientes para poder formarlos, puede efectuar las erogaciones; de tal suerte que los individuos que mayores gastos realicen, tendrán, en ese aspecto, mayor capacidad contributiva para efectos del impuesto sobre el gasto o erogación.

De los razonamientos antes vertidos se puede inferir que carecen de razón las argumentaciones del recurrente, toda vez que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal no señala como requisito, que los gravámenes se impongan únicamente sobre los ingresos y la propiedad de un patrimonio o capital, sino respecto de cualquier aspecto que sea indicativo de la capacidad contributiva, como acontece con las erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, las que indudablemente son manifestaciones de la riqueza de los patrones por el hecho de realizar los pagos relativos, y por ende, susceptibles de ser objeto de imposición por parte del Estado, ya que resultan suficientes los gastos efectuados para determinar la capacidad contributiva de las personas. Consecuentemente, los gastos que se realizan, son gravados mediante impuestos indirectos, en los que, como quedó precisado con anterioridad, se demuestra la existencia de la capacidad contributiva a través de las erogaciones.

Ciertamente, el objeto del impuesto sobre nóminas lo constituyen los pagos en dinero o en especie, que por concepto de remuneración al trabajo, tiene que erogar el patrón, lo que significa que el legislador, al fijarlo en la ley reclamada, no tuvo en consideración la riqueza de manera directa, es decir, los ingresos o la propiedad del patrimonio o capital del sujeto pasivo del impuesto, pues en la imposición sobre el gasto, lo que realmente importa es el hecho de pagar las remuneraciones, puesto que se trata de un impuesto indirecto, en el que los pagos realizados reflejan, en forma mediata, la existencia de la

capacidad contributiva de los patrones que emplean trabajadores. Lo anterior trae como resultado que sea infundado el alegato del recurrente en el sentido de que no pueden ser objeto de tributo, las erogaciones que se han venido mencionando.

Por otro lado, carece de razón el recurrente al apuntar que el hecho de realizar mayores erogaciones por concepto de salarios, no demuestra que el contribuyente tenga una mejor situación económica que aquél que cubre menos cantidad por remuneraciones.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el principio de proporcionalidad, en la tesis de jurisprudencia número cincuenta y siete, visible en la página ciento doce de la primera parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación que señala lo siguiente:

‘IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS *(se transcribe)*.’

Ahora bien, el impuesto sobre nóminas cumple con el requisito de proporcionalidad tributaria, ya que no grava el ingreso, el capital o el patrimonio de las personas (que son los casos en que la capacidad contributiva puede atenderse tomando en cuenta directamente la riqueza de los contribuyentes), sino que recae sobre el gasto o el egreso, por lo que si bien todo tributo debe atender a la capacidad contributiva, sin importar que sea concebido como directo o indirecto, ello tiene cumplimiento tratándose del impuesto sobre nóminas, ya que por ser un impuesto indirecto atiende en forma mediata a la riqueza del contribuyente, pues no se fija en función de los ingresos económicos, del capital o del patrimonio de las personas que hacen la erogación, sino solamente en la capacidad que tiene el sujeto para realizar esa erogación o gasto, porque conforme a la técnica tributaria que rige este tipo de impuestos, debe suponerse la riqueza de las personas, mayor, igual o menor, según efectúen, más, iguales o menores gastos por concepto de remuneraciones a los trabajadores.”

Las consideraciones preinsertas bien pueden ser referidas al impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la respectiva normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal en cuanto que, en todas ellas, se trata de un impuesto indirecto cuyo objeto grava, en términos generales, la riqueza del contribuyente manifestada al realizar pagos en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal.

Para corroborar lo anterior, a continuación se transcriben los preceptos de la legislación local de las entidades federativas y del

Distrito Federal que prevén como objeto de gravamen los pagos o erogaciones de referencia:

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES:

“ARTÍCULO 63. Son objeto de este impuesto los pagos efectuados en dinero o en especie, por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se les dé dentro del territorio del Estado.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA:

“ARTÍCULO 151-13. Es objeto de este impuesto, la realización de pagos por concepto de remuneraciones al trabajo personal, prestado dentro del territorio del Estado, bajo la dirección o dependencia de un tercero.”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE CAMPECHE:

“ARTÍCULO 12. Son objeto de este impuesto, las erogaciones o pagos, en efectivo o en especie por concepto de remuneraciones al servicio personal subordinado, independientemente de la designación que se les de, prestado en el Estado de Campeche.

(...).”

CÓDIGO DE LA HACIENDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIAPAS:

“ARTÍCULO 204. El objeto de este impuesto son las erogaciones en efectivo o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se les otorgue, prestado dentro del territorio del Estado.

(...).”

LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA:

“ARTÍCULO 21. Es objeto de este impuesto, la realización de erogaciones en efectivo o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal prestado dentro del territorio del Estado de Coahuila, bajo la dirección y dependencia de un patrón, independientemente de la designación que se les otorgue.”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE COLIMA:

“Artículo 41 M. Son objeto de este impuesto las erogaciones efectuadas por concepto de remuneraciones al servicio personal subordinado prestado en el territorio del Estado de Colima.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE DURANGO:

“ARTÍCULO 2. Es Objeto del Impuesto Sobre Nóminas, los pagos que se hagan en dinero o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, prestado dentro del territorio del Estado, bajo la dirección y dependencia de un patrón, independientemente de la designación que se les otorgue.”

LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO:

“Artículo 1. Son objeto de este impuesto los pagos efectuados en dinero o en especie, por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se les dé, dentro del territorio del Estado.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE GUERRERO, NÚMERO 428:

“ARTÍCULO 34. Es objeto del impuesto sobre Remuneraciones al Trabajo Personal, la realización de pagos en efectivo o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal, prestado dentro del territorio del Estado bajo la dirección y dependencia de un patrón o de un tercero, que actúe en su nombre aún cuando éstos tengan su domicilio fuera de la Entidad.”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE HIDALGO:

“ARTÍCULO 19. Son objeto de este impuesto, las erogaciones en efectivo o en especie, que tengan como fin remunerar el trabajo personal subordinado, que se preste dentro del territorio del Estado, independientemente de la designación que se les otorgue y del lugar en que se realicen.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE JALISCO:

“Artículo 39. Son objeto de este impuesto, los pagos que en efectivo o en especie, realicen personas físicas o jurídicas en el estado de Jalisco, por concepto de remuneración al trabajo personal prestado bajo la subordinación de las mismas con carácter de patrón.

(...).”

CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS:

“Artículo 56. Están obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas y jurídicas colectivas, incluidas las asociaciones en participación, que realicen pagos en efectivo o especie por concepto de

remuneraciones al trabajo personal, prestado dentro del territorio del Estado, independientemente de la denominación que se les otorgue.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO:

“Artículo 22. Están obligados (sic) al pago del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado Bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón, las personas físicas y morales que realicen dichas erogaciones, dentro del territorio del Estado.”

LEY GENERAL DE HACIENDA EL ESTADO DE MORELOS:

“Artículo 58 Bis 1. Es objeto de este impuesto, el pago que en efectivo o en especie, realicen las personas jurídico-individuales (físicas) y jurídico-colectivas (morales) en el Estado de Morelos, por concepto de remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la subordinación de las mismas con carácter de patrón.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NAYARIT:

“ARTÍCULO 10. Es objeto de este impuesto, la realización en el Estado de Nayarit, de pagos a través de Nóminas, Listas de Raya, Recibos o por cualquier otra denominación o forma, destinados a remunerar el trabajo personal subordinado derivado de una relación laboral.”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN:

“ARTÍCULO 154. Es objeto de este impuesto la realización de pagos en efectivo, en servicios o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal, prestado bajo la subordinación a un patrón, dentro del territorio del estado.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE OAXACA:

“ARTÍCULO 36 B. Constituye el objeto de este impuesto, las erogaciones, en efectivo o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, incluyendo los pagos por concepto de cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, y cualquier prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE PUEBLA:

“ARTÍCULO 1°. Es objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de remuneraciones por servicios personales subordinados a un patrón; los rendimientos y anticipos que reciban los miembros de

las sociedades y asociaciones civiles; las remuneraciones por servicios personales independientes entregadas a miembros de consejos directivos, de vigilancia, consultivos o de cualquier otra índole; comisarios, administradores, gerentes generales y personas que presten servicios preponderantemente a un prestatario, tratándose de estas últimas en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; así como los honorarios que perciban las personas físicas de personas morales o de personas físicas con actividades empresariales a las que prestan servicios personales independientes, cuando comuniquen por escrito al prestatario que optan por asimilar sus ingresos a salarios.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE QUERÉTARO:

“Artículo 49 A. Es objeto de este impuesto la realización de los pagos, en efectivo o en especie, por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado; los pagos realizados a administradores, directores, comisarios o miembros de los consejos directivos, de vigilancia o de administración de cualquier especie o tipo de sociedades o asociaciones; y los pagos a personas físicas por concepto de honorarios, por la prestación de servicios personales independientes o por actividades empresariales, cuando no causen el Impuesto al Valor Agregado por estar asimilados a las remuneraciones por salarios, de conformidad con la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO:

“ARTÍCULO 39. Son objeto de este impuesto, las erogaciones en efectivo o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal, prestado dentro del territorio del Estado, bajo la dirección y/o dependencia de un patrón, contratista, intermediario o terceros.

(...).”

LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ:

“ARTÍCULO 20. Son objeto de este impuesto las erogaciones pagadas dentro del territorio del Estado, en dinero o en especie, por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, considerándose como tales, los siguientes:

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA:

“ARTÍCULO 17. Se encuentran obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y morales que, aun teniendo su domicilio fuera del Estado, realicen en el mismo, erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se le otorgue.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SONORA:

“Artículo 213. Es objeto de este impuesto, la realización de pagos en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección o dependencia de un patrón.”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE TABASCO:

“ARTÍCULO 22. Es objeto de este impuesto:

I. La realización del pago en efectivo, en especie, por medios electrónicos o por cualquier otro medio, por concepto de erogaciones o remuneraciones al trabajo personal realizado en territorio del Estado, prestado bajo la subordinación de un patrón que tenga su domicilio fiscal dentro del territorio del Estado.

II. La realización de pagos por cualquiera de las formas a que se refiere la fracción I de este artículo, llevados a cabo desde el territorio del Estado, por concepto de erogaciones o remuneraciones al trabajo personal realizado fuera del territorio del Estado, y prestado bajo la subordinación de un patrón que tenga su domicilio fiscal dentro del territorio del Estado.

III. La realización de pagos por cualquiera de las formas a que se refiere la fracción I de este artículo, por concepto de erogaciones o remuneraciones al trabajo personal realizado dentro del territorio del Estado, y prestado bajo la subordinación de un patrón que tenga su domicilio fiscal fuera del territorio del Estado.

IV. Los pagos o erogaciones realizadas por cualquiera de las formas que se señalan en la fracción I de este artículo, en favor de los directores, gerentes, administradores, comisarios, miembros de los consejos directivos o de vigilancia de las sociedades o asociaciones.

(...).”

LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS:

“Artículo 45. Son objeto de este impuesto, los pagos y erogaciones que representen ingresos en efectivo, en especie y en crédito por concepto de remuneraciones al trabajo personal, prestado bajo la subordinación a un patrón, siempre y cuando se generen dentro del

territorio del Estado o los perciban personas domiciliadas en el mismo.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE TLAXCALA:

“ARTÍCULO 70. Es objeto de este impuesto la realización de pagos en dinero o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado dentro del territorio del Estado.”

CÓDIGO FINANCIERO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE:

“Artículo 98. Son objeto de este impuesto las erogaciones en efectivo o en especie, por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, por los servicios prestados dentro del territorio del Estado, bajo la dirección o dependencia de un patrón o de un tercero que actúe en su nombre, aún cuando estos tengan su domicilio fuera de la entidad.

(...).”

LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN:

“ARTÍCULO 21. El objeto de este impuesto lo constituyen las erogaciones por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, así como las erogaciones por remuneraciones a honorarios asimilables a salarios, siempre y cuando los servicios que las generen se efectúen en el territorio del Estado de Yucatán.

(...).”

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS:

“ARTÍCULO 28. Son objeto de este impuesto las erogaciones en efectivo o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado por los servicios prestados dentro del territorio del Estado, bajo la dirección o dependencia de un patrón o de un tercero que actúe en su nombre aún cuando éstos tengan su domicilio fuera de la entidad.

(...).”

CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL:

“ARTÍCULO 178. Se encuentran obligadas al pago del impuesto sobre nóminas, las personas físicas y morales que, en el Distrito Federal, realicen erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se les otorgue.

(...).”

Pues bien, como se ha visto, una de las notas esenciales de las contribuciones desde el punto de vista constitucional, consiste en que las prestaciones de naturaleza contributiva deben gravar un presupuesto de hecho o hecho imponible revelador de capacidad económica, lo cual debe ser entendido como una proyección del principio de proporcionalidad en su vertiente de fundamento de la imposición, y no como medida de ésta.

De ahí que resulte de particular entidad la distinción entre capacidad como fundamento y capacidad como medida de la imposición, ya que el principio tributario de referencia se aplica con distinta forma e intensidad a las diversas categorías tributarias, pero es una nota esencial de todas las prestaciones de naturaleza contributiva.

La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los principios constitucionales de la materia tributaria no tienen igual aplicación en los distintos tipos de contribuciones; no obstante, ello debe entenderse referido a la capacidad contributiva, únicamente como medida de la imposición, y no como su fundamento; en cambio, la capacidad económica entendida como fundamento de la imposición, no sólo puede, sino que debe tener aplicación en todas las prestaciones públicas de naturaleza contributiva, de tal manera que el legislador únicamente puede establecer tributos, si para la definición del presupuesto normativo acude a circunstancias que sean reveladoras de riqueza.

La imposición de una prestación de esta índole presupone necesariamente una manifestación de riqueza, con independencia de que, en un momento posterior se apliquen diversos parámetros, los cuales pueden variar dependiendo del tipo de gravamen.

A partir de lo anterior, todas las prestaciones de carácter público que tengan naturaleza contributiva, deben respetar las prescripciones del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, con independencia de la particular nomenclatura o tipología según la cual se hubiera establecido por el legislador, o bien, de las características especiales del sujeto pasivo.

El Estado, al establecer las contribuciones, grava la riqueza que puede manifestarse a través de la obtención de ingresos, la propiedad de un patrimonio o capital, o la realización de gastos o erogaciones destinados a adquirir bienes o servicios; la imposición sobre el gasto o erogaciones acontece una vez que las personas obtienen y poseen la riqueza y hacen uso de ella para adquirir bienes

o servicios; consecuentemente, en esa clase de gravámenes el objeto (hecho imponible) es la realización de gastos o erogaciones; la base, se conforma por la totalidad –del valor al que ascienden– los gastos o erogaciones gravados; y, el sujeto pasivo, es la persona que efectúa esos gastos y erogaciones.

La realización de gastos o erogaciones demuestra la capacidad contributiva, porque solamente las personas que la poseen tienen la posibilidad de llevarlos a cabo para adquirir bienes y servicios; el fundamento, en esta clase de imposición, es el hecho de que existe una proporcionalidad entre los gastos de los causantes y su capacidad contributiva, ya que sólo quien obtuvo los ingresos suficientes para poder formarlos, puede efectuar los gastos o erogaciones.

En particular, el objeto del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal lo constituyen los pagos en dinero o en especie, que por concepto de remuneración al trabajo, tiene que erogar el patrón; por ello, basta que el empleador lleve a cabo dicha erogación para que se actualice el hecho imponible, siendo que en este impuesto indirecto, por antonomasia, no se hace referencia a la situación personal del contribuyente, lo cual denota que se trata de un impuesto objetivo, de devengo instantáneo y monofásico.

Tal manifestación particular de riqueza es susceptible de imposición por parte del Estado, en tanto resultan suficientes los gastos efectuados para determinar la capacidad contributiva de las personas; en otras palabras, los pagos realizados reflejan, en forma mediata, la existencia de la capacidad contributiva de los patrones que emplean trabajadores y en la medida en que quienes realicen mayores erogaciones por tales conceptos, tendrán que pagar más que aquellos que lo hagan en menor cuantía.

En ese sentido, en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como patrón equiparado realiza erogaciones con la finalidad de remunerar en dinero o especie el trabajo o los servicios que le prestan sus trabajadores o empleados, actualiza los supuestos del hecho imponible en el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, de manera tal que esa sola circunstancia refleja de manera mediata la correspondiente capacidad contributiva, en tanto existe una manifestación de riqueza expresada en la realización de la erogación señalada, lo cual constituye el único aspecto previsto por el legislador para dar origen a la obligación tributaria en la cuantía correspondiente, dependiendo del mayor o menor gasto efectuado por

tal concepto. Sirven de apoyo a lo anterior las jurisprudencias de rubros:

“NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. LA TASA FIJA DEL 2% PREVISTA EN EL ARTÍCULO 45-H DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.”³¹

“NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. LOS ARTÍCULOS 45-G A 45-I DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PUESTO QUE SU OBJETO ES INDICATIVO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DEL SUJETO DEL IMPUESTO.”³²

“CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. EL OBJETO DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 178, 179 Y 180, SI ATIENDE A LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DEL OBLIGADO.”³³

³¹ **Datos de localización:** No. de Registro: 820116. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 19-21, Julio-Septiembre de 1989. Tesis: P. 37. Página: 47. Genealogía: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, tesis P. 37, página 134. Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 7, página 560. Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 242, página 228. **Texto del criterio:** *“La tasa fija del dos por ciento sobre el total de las erogaciones para el cálculo del monto del impuesto sobre nóminas, establecida por el artículo 45-H de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, cumple con el requisito de proporcionalidad tributaria, toda vez que la capacidad contributiva de los causantes del impuesto sobre nóminas a la que atiende este gravamen está en relación directa con los gastos o erogaciones que realicen por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado.”*

³² **Datos de localización:** No. Registro: 820,114. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 19-21, Julio-Septiembre de 1989. Tesis: P. 35. Página: 43. Genealogía: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, tesis P. 35, página 140. Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 10, página 567. Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 249, página 234. **Texto del criterio:** *“Los artículos 45-G a 45-I de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, que establecen el impuesto sobre nóminas, no violan el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dicho principio consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, esto es, para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes. Ahora bien, esa congruencia existe en el impuesto sobre nóminas mencionado, toda vez que su objeto, consistente en las erogaciones en dinero o en especie que se realizan como contraprestación por el trabajo personal subordinado, es indicativo de capacidad contributiva de los causantes, puesto que tales erogaciones son manifestaciones de riqueza de quienes las efectúan.”*

³³ **Datos de localización:** No. Registro: 200,227. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Diciembre de 1995. Tesis: P./J. 42/95. Página: 75. **Texto del criterio:** *“El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, al resolver sobre la constitucionalidad de los artículos 45-G a 45-I de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que el impuesto sobre nóminas no es violatorio del principio de proporcionalidad tributaria, puesto que su objeto es indicativo de la capacidad contributiva del sujeto obligado; criterio que hoy se reitera con respecto a los artículos 178 a 180 del Código Financiero del Distrito Federal. En efecto, las erogaciones por concepto de remuneraciones a*

No obsta a la conclusión anterior, la circunstancia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolle una función pública y que ésta se encuentre financiada con recursos públicos presupuestados anualmente, porque analizar la procedencia del pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal atendiendo a la actividad realizada por el contribuyente o a la fuente de la que provienen los recursos con que paga la nómina o con que hace frente a la obligación tributaria, implicaría una solución específica atinente a las circunstancias particulares del caso, las cuales, de conformidad con la jurisprudencia de este Alto Tribunal, no son idóneas para justificar la violación o inobservancia de las garantías constitucionales.

En efecto, el Poder Judicial de la Federación y, en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene a su cargo la función pública de impartir justicia en el ámbito de competencia que la Constitución Federal y su ley orgánica le confieren. A su vez, dicha función pública se traduce en la garantía constitucional de acceso a la justicia (tutela jurisdiccional efectiva), cimentada en los principios de prontitud, completitud, imparcialidad y gratuidad.

Asimismo, los recursos necesarios para el cumplimiento de su función pública, no derivan de una actividad económica, entendida ésta como aquella que tiene por objeto la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, sino de la asignación presupuestaria que anualmente le otorga la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De este modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como función esencial prestar un servicio público en última instancia gratuito para los gobernados, y con ello no genera por sí misma riqueza alguna en términos económicos de productividad sino que, por el contrario, recibe recursos públicos presupuestados para el desempeño de sus funciones; sin embargo, tales extremos en nada se vinculan con el hecho de que el tributo en análisis recaiga sobre una manifestación concreta de riqueza consistente en las erogaciones que por concepto de remuneraciones al trabajo personal deba realizar pues, como se ha mencionado, la actualización del hecho imponible no involucra el tipo de actividad que el sujeto pasivo efectúe, la naturaleza de los servicios que presta, o bien, el

los trabajadores, suponen la existencia de una fuente tributable, pues es lógico que si no existiera una fuente de riqueza no podrían realizarse dichas erogaciones. De aquí que tales gastos sí son indicativos de la capacidad tributaria.”

origen de los recursos que emplea para actualizar los supuestos del hecho imponible o con los que hace frente a la obligación tributaria.

Sirven de apoyo a lo anterior las jurisprudencias y tesis aislada de rubros:

“IMPUESTOS AL GASTO Y AL CONSUMO. DIFERENCIAS.”³⁴

“CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. EL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 178 A 180, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL, POR EL HECHO DE GRAVAR EROGACIONES DE LOS PATRONES.”³⁵

“NÓMINAS. LOS ARTÍCULOS 98 Y 99 DEL CÓDIGO FINANCIERO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, AL REGULAR EL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 73, FRACCIONES XVII Y XXIX, PUNTO 4o., DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”³⁶

³⁴ **Datos de localización:** No. de Registro: 167491. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIX, Abril de 2009. Tesis: P./J. 3/2009. Página: 1117. **Texto del criterio:** “Los impuestos al gasto o a las erogaciones recaen sobre el empleo general de un bien económico para adquirir otros, o se utilizan para producir bienes o servicios, en donde el contribuyente es el titular del hecho imponible y de la capacidad contributiva que él mismo revela, por lo que no existe la figura de la traslación o repercusión jurídica -como sucede, por ejemplo, con el impuesto sobre nóminas que grava los pagos en dinero o en especie que por concepto de remuneración al trabajo debe erogar el patrón, de ahí que basta que el empleador lleve a cabo la erogación para que se genere el hecho imponible-, siendo que en estos impuestos indirectos, por antonomasia, no se hace referencia a la situación personal del contribuyente, es decir, son objetivos, de devengo instantáneo y monofásicos. Por su parte, los impuestos al consumo se vinculan con la adquisición de bienes y servicios útiles para la subsistencia y desarrollo humanos, que les permite subjetivizarlos al incidir en la determinación de la cuota tributaria la valoración de hechos o circunstancias adherentes al tipo y fin del consumo, sin que por ello se trate de impuestos personales, además de que la persona que tiene la riqueza y soporta la carga fiscal no es el contribuyente, por lo que ese destinatario tiene una categoría legal atípica.”

³⁵ **Datos de localización:** No. Registro: 200,226. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Diciembre de 1995. Tesis: P./J. 41/95. Página: 55. **Texto del criterio:** “El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, al resolver sobre la constitucionalidad de los artículos 45-G a 45-I de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, preceptos iguales a los artículos 178 a 180, del Código Financiero de esa entidad, que el Estado, en ejercicio de su potestad tributaria, goza de amplias facultades para elegir el objeto del impuesto. De igual forma, debe advertirse que el Estado a través de su política fiscal ha orientado el régimen tributario nacional, bajo un criterio informador de la capacidad contributiva de los particulares. Sin embargo, esta situación no significa que sólo pueda gravar los ingresos, utilidades o rendimientos del gobernado, pues el poder público cuenta con libertad para elegir el hecho imponible, además de que la capacidad contributiva también puede apreciarse en forma indirecta, a través de los gastos, consumos o bienes de capital que posea una persona, para lo cual es necesario aislar la fuente de riqueza indicativa de la capacidad tributaria y prescindir de los aspectos personales o subjetivos de cada contribuyente, ya que éstos se refieren al universo patrimonial del gobernado y pugnan con la naturaleza objetiva de este tipo de contribuciones.”

³⁶ **Datos de localización:** No. de Registro: No. 169849. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVII, Abril de 2008. Tesis: 2a. XLV/2008. Página: 729. **Texto del criterio:** “Los citados preceptos legales, al regular el impuesto sobre nóminas, el cual grava las erogaciones por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, por los servicios prestados dentro del territorio del Estado de Veracruz bajo la dirección o dependencia de un patrón o un tercero en su nombre, no violan el

Ahora, la fuente de la que provienen los recursos del contribuyente, puede ser relevante cuando se trata de un impuesto al ingreso –y ello, si acaso, para tratar diferenciadamente a cada tipo de ingreso, lo cual no implica que determinado ingreso no debe estar gravado–, pero no cuando se analiza un impuesto al gasto.

El origen presupuestal de los recursos con que se paga una nómina únicamente sería relevante en lo que se refiere a la asignación de éstos a la entidad de que se trate, pero no es una característica que los siga mientras van pasando de mano en mano. Si dicho origen presupuestal de los recursos tuviera alguna trascendencia para definir la existencia de capacidad contributiva y, por ende, de la correspondiente obligación de pago, debería reflexionarse si cuando tales recursos se ejercen y se paga la nómina el trabajador, también éste queda liberado de la obligación fiscal que corresponde en materia del impuesto sobre la renta, o si las compras que realiza quedan liberadas del impuesto al valor agregado, por provenir también de recursos públicos presupuestados; en ese sentido, tendría que argumentarse que la naturaleza u origen de los recursos respectivos sólo es trascendente para evaluar la capacidad contributiva o su ausencia en el caso particular del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, lo cual resulta inadmisibile.

De seguir esa línea argumentativa, debería analizarse si el pago del impuesto sobre nóminas únicamente tiene justificación si la erogación correspondiente para remunerar en dinero o en especie el trabajo personal, se cubre con recursos productivos ya efectivamente percibidos por el causante, o bien, sostener que cuando el contribuyente no tuviera recursos propios suficientes en su operación diaria y pidiera un crédito para enfrentar sus obligaciones, ello implicaría que no debe pagarse el impuesto sobre nóminas si dicho crédito se utilizó para cubrir tal concepto. En ese mismo tenor, si para los entes públicos el origen presupuestario de los recursos que ejercen fuera una causa válida para quedar liberados de la obligación tributaria, tendría que admitirse tal posibilidad en relación con

artículo 73, fracciones XVII y XXIX, punto 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no regulan en el ámbito local una materia reservada a la Federación ni instauran un tributo de competencia exclusiva del Congreso de la Unión. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que conforme a los artículos 98 y 99 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, son sujetos del impuesto las personas físicas y morales al realizar las erogaciones referidas, así como los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, los organismos descentralizados, los desconcentrados, los autónomos y los fideicomisos de los tres órdenes de Gobierno, también lo es que, con independencia de que tales sujetos exploten vías generales de comunicación o presten servicios públicos concesionados, el tributo precisado recae exclusivamente sobre sus egresos remuneratorios, sin involucrar su actividad o la naturaleza de los servicios prestados.”

contribuyentes que operan con recursos provenientes de terceras personas.

Todo lo anterior –como se anticipó–, pone de manifiesto que para definir si se actualiza el hecho imponible en el tributo de que se trata, así como para realizar el examen correspondiente para determinar si con ello se expresa la respectiva capacidad contributiva, es intrascendente verificar cuál es la actividad desarrollada por el contribuyente, la naturaleza de los servicios que presta o el origen de los recursos utilizados para realizar el pago de la nómina correspondiente o para sufragar la obligación tributaria que de ello derive, en razón de que se trata de un impuesto objetivo al que le resulta ajena toda situación específica o particular del contribuyente.

En consecuencia, el análisis en torno a la proporcionalidad del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, debe ceñirse en exclusiva al objeto del gravamen que, en términos generales, consiste en el pago en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal, sin que resulte válido para tales efectos cualquier alusión a la función pública que desarrolla la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que dicha función se encuentre financiada con recursos públicos presupuestados anualmente, ya que tales cuestiones de suyo entrañan situaciones particulares o específicas que no atienden a la generalidad.

No se debe soslayar que las leyes son de naturaleza genérica, abstracta e impersonal, y tales atributos o características de dicho ente público se apoyan en situaciones o circunstancias personales que en modo alguno evidencian carencia de capacidad contributiva para sufragar el impuesto.

De lo anterior se desprende que si el hecho imponible del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, se constituye y actualiza al momento de que un sujeto (patrón o empleador) realiza el pago en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal, considerando que tal situación es reveladora de capacidad contributiva porque constituye en sí misma una manifestación de riqueza, es indudable que para la actualización de aquél –hecho imponible– deviene intrascendente la actividad del sujeto obligado, la naturaleza de los servicios que realice o el origen de los recursos económicos que sustentan la manifestación de riqueza gravada y de aquellos con que se paga la contribución respectiva, sean públicos o privados, pues es suficiente para fundar la

imposición que se lleve a cabo el pago por concepto de remuneración al trabajo personal.

Finalmente, admitir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación demuestra capacidad contributiva para afrontar el impuesto sobre nóminas en la medida en que actualice los supuestos del hecho imponible, en modo alguno riñe con la circunstancia de que los recursos que utilice para desarrollar sus funciones públicas provengan del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por el contrario, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación utiliza parte de esos recursos para cubrir las obligaciones fiscales que se generen por el pago de las remuneraciones a sus trabajadores, lo hace únicamente en cumplimiento a la normatividad existente en materia de presupuesto público.

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

Las bases conceptuales del “presupuesto público” se contemplan en el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal³⁷, el cual establece que la Cámara de Diputados aprobará anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa discusión sobre las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo. Por su parte, el artículo 73, fracción VIII, del ordenamiento fundamental³⁸, prevé la

³⁷ **Art. 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...).

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

(...).”

³⁸ **Art. 73.** El Congreso tiene facultad:

(...).

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

situación de que los gastos superen a los ingresos y se produzca un déficit; en tal caso, la norma constitucional prevé que el Congreso de la Unión determinará las bases sobre las que el Ejecutivo Federal podrá celebrar empréstitos, con lo cual, dicha situación deficitaria podrá cubrirse con deuda pública, debiendo destinarse a sufragar la inversión pública para incrementar los ingresos, salvo los casos en que se utilice con propósitos de regulación monetaria, en operaciones de conversión y con motivo de alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en términos del artículo 29 de la Constitución Federal.

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

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

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

Adicionalmente, en torno a las facultades de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en materia de presupuesto público, existe un conjunto de documentos oficiales que regulan y establecen los criterios de distribución del gasto público, a partir de los cuales se

correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

(...).”

elabora el propio documento del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ejecutivo Federal conforma anualmente el “*paquete económico*” respectivo, integrado en esencia por los siguientes instrumentos: Los Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con el correspondiente proyecto de Decreto y otros documentos relacionados con la política fiscal, tales como la Miscelánea Fiscal.

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

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

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

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

1) Conforme al criterio administrativo las erogaciones se identifican de acuerdo a la entidad o unidad responsable de la ejecución del gasto; así, las entidades responsables se identifican por *ramos del gasto*, relativos a la *Administración Pública Centralizada* (Presidencia de la

República, dependencias, tribunales administrativos), *autónomos* (Poderes Legislativo y Judicial, Instituto Federal Electoral), *entidades paraestatales de control presupuestario directo* (Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad) y *generales* (aportaciones a la seguridad social, deuda pública, participaciones a entidades federativas y Municipios);

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

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

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

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

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

Para corroborar lo anterior, a continuación se transcriben los artículos 4, fracción II, 24, fracción III, 25, primer párrafo, primera parte, 33, fracción I, 47, primer párrafo y 64 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

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

(...).

II. El Poder Judicial;

(...).”

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

(...).

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

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

(...).”

“Artículo 33. En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán presentar en una sección específica las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales, el cual comprende:

I. Las remuneraciones de los servidores públicos y las erogaciones a cargo de los ejecutores de gasto por concepto de obligaciones de

carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones, y

(...).”

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

(...).”

“Artículo 64. El gasto en servicios personales aprobado en el Presupuesto de Egresos comprende la totalidad de recursos para cubrir:

I. Las remuneraciones que constitucional y legalmente correspondan a los servidores públicos de los ejecutores de gasto por concepto de percepciones ordinarias y extraordinarias;

II. Las aportaciones de seguridad social;

III. Las primas de los seguros que se contratan en favor de los servidores públicos y demás asignaciones autorizadas en los términos de las normas aplicables, y

IV. Las obligaciones fiscales que generen los pagos a que se refieren las fracciones anteriores, conforme a las disposiciones generales aplicables.”

De los preceptos transcritos, se desprende que el Poder Judicial de la Federación (como ejecutor de gasto autónomo) y, en consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está obligada a elaborar su anteproyecto de Presupuesto de Egresos y, con base en él, el Ejecutivo Federal formulará el proyecto de Presupuesto de Egresos – contemplado como gasto público federal– comprendiendo las erogaciones por concepto de gasto corriente, entre las cuales se encuentran los gastos de servicios personales, incluyendo las remuneraciones a favor de los servidores públicos y las obligaciones fiscales que se generen por el pago de dichas remuneraciones.

Ello significa que, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación contará anualmente con los recursos necesarios para cubrir las contribuciones que le corresponda con cargo a la partida respectiva, en particular, el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal

previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Sin embargo, el hecho de que exista un concepto o partida específico para efectuar el pago de impuestos que se generen por cubrir sueldos y salarios, en nada se relaciona con la previsión que el legislador local efectúa del hecho imponible en el tributo aludido; más bien, ello obedece a la necesidad de presupuestar el gasto público y, en ese sentido, el legislador ordinario en el citado cuerpo legal sólo establece, fija y ordena la distribución de los recursos económicos necesarios para que los ejecutores de gasto público (entre ellos el Poder Judicial de la Federación y, por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación), cumplan con su objeto público, sin que tal circunstancia constituya un parámetro atendible para evaluar la proporcionalidad del tributo.

En ese contexto, la función de los conceptos o partidas presupuestales destinados a cubrir las obligaciones fiscales generadas por la realización de pagos o erogaciones por concepto de remuneraciones al trabajo personal, se limita sólo a la asignación de recursos económicos para cubrir dicho rubro específico de gasto público como puede serlo cualquier otro, pero en nada se vincula con la capacidad contributiva mostrada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al efectuar esas erogaciones desde el punto de vista del hecho gravado por el legislador pues, desde esa perspectiva, sólo recibe los recursos económicos necesarios para cubrir la partida presupuestal o concepto respectivo.

En consecuencia, la sola circunstancia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pague sueldos o salarios a los trabajadores y empleados que integran su plantilla, actualiza el hecho imponible generador del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal que presupone una manifestación de riqueza gravable; ello significa que se le debe considerar como sujeto pasivo del citado tributo previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, en tanto que con ello queda demostrada su capacidad contributiva a la luz del principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

QUINTO. Aspectos de fondo; consecuencias de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuente con capacidad contributiva en materia de impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal.

Tal como se destacó antes, el legislador previó de manera excepcional en la vía jurisdiccional el procedimiento previsto por el artículo 11, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de que en su alta responsabilidad de velar por la autonomía del Poder Judicial de la Federación y la independencia de sus miembros, fuera la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, el órgano competente para conocer y resolver los conflictos o controversias en que pudiera intervenir con el carácter de parte, y que se pudieran suscitar frente a otros Poderes Públicos, órdenes de gobierno y particulares con motivo de actos o normas generales que, eventualmente, pudieran lesionar su esfera de competencia, le impusieran limitaciones u obligaciones que incidieran o alteraran su orden jurídico, tanto en su ámbito público como en el privado, de forma tal que, a la postre, dicho acto o norma general no quede fuera del control constitucional por falta de un procedimiento jurisdiccional u órgano competente para conocerlo y resolverlo.

Por ello, las partes involucradas estarán obligadas a observar y respetar la decisión que al efecto se asuma en la presente sentencia, por provenir de la labor interpretativa del Tribunal Constitucional Mexicano derivada del trámite del procedimiento cuyas características han quedado anotadas, de acuerdo –además– con los principios de supremacía constitucional y funcional de Poderes Públicos u órdenes de gobierno conforme a los cuales las entidades federativas y el Distrito Federal ceden parte de su autonomía interna para que el Poder Judicial de la Federación, en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analice los actos y normas generales que emitan.

Tomando en cuenta las particularidades que la temática de fondo implica por lo que se refiere al caso concreto, este Tribunal Pleno estima que la resolución pronunciada al respecto no tiene por objeto la emisión formal de una declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad o de validez o invalidez general de las normas locales de las entidades federativas y del Distrito Federal ponderadas a la luz de los preceptos constitucionales y de los criterios que sobre el principio de proporcionalidad tributaria ha sustentado (desde el punto de vista del objeto analizado), como si de un control de constitucionalidad ordinario se tratara, sino que, al delimitar la esfera competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fijar las limitaciones u obligaciones que inciden en su esfera jurídica, tanto en su ámbito público como en el privado, la sentencia establecerá que está obligada o no a cumplir el deber impuesto en la ley o disposición general secundaria, o a omitir la realización de una acción determinada.

En consecuencia, al quedar de manifiesto que para efectos del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal (desde el punto de vista del sujeto analizado), la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con capacidad contributiva en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal por lo que al principio de proporcionalidad tributaria se refiere, se concluye que tiene la obligación sustantiva de pagar la contribución de referencia establecida por las entidades federativas y el Distrito Federal, a no ser que se ubique en algún supuesto de exención, no sujeción o situación de excepción que le libere de la carga tributaria, y a dar cumplimiento a las obligaciones formales y/o accesorias que derivan de la relación tributaria, por conducto del área jurídica y/o administrativa que en cada caso resulte competente conforme a sus funciones y con cargo a la partida o concepto presupuestal correspondiente, todo ello en términos de la normatividad que resulte aplicable.

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

- 1) Si bien es verdad que conforme a la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, las respectivas autoridades hacendarias están facultadas para realizar el cobro de contribuciones en tanto no hayan prescrito, también lo es que hasta antes de la emisión del presente fallo existía indefinición en cuanto a si la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía mostrar capacidad contributiva al actualizar los supuestos del hecho imponible en materia de impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal y, por ende, de que se encontrara en la necesidad de pagar dicho tributo desde el punto de vista del principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal;
- 2) En términos del artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las sentencias deben fijar, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse;
- 3) La Federación, por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como integrante del Poder Judicial), es una persona jurídica pública que, para el desarrollo de sus funciones y para la atención de sus obligaciones de carácter económico (entre ellas las tributarias), se encuentra sujeta a la normatividad vigente en materia presupuestaria en la cual rige el *principio de anualidad* (artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal);

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

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

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

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

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la

Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

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

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

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

SEXTO. Aspectos de fondo; solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Revisión del *“Acuerdo General /2005 (sic) del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación de que, para efectos del pago de impuestos federales, locales, estatales y municipales, atendiendo al régimen que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el Poder Judicial de la Federación únicamente es sujeto activo de la relación tributaria (impuesto sobre nóminas).”*, aprobado en sesión ordinaria del veintiuno de septiembre de dos mil cinco.

En atención a la solicitud formulada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, conforme a la facultad que el artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Federal confiere a este Alto Tribunal, se procede ahora a la revisión del Acuerdo General /2005 (sic) de aquél órgano colegiado, aprobado en sesión ordinaria del veintiuno de septiembre de dos mil cinco (fojas 54 a 64 del tomo I del expediente).

Para ello, es necesario tener presente el contenido de los artículos 94, párrafos primero y segundo, 100, párrafos primero, cuarto y octavo y 134, párrafo primero, de la Constitución Federal³⁹, y 68 y 81, fracciones II, XIII, XVII y XXX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴⁰, los cuales fijan el contexto constitucional y legal al tenor del cual este Pleno analizará el referido Acuerdo General.

³⁹ “**Art. 94.-** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

(...).”

“**Art. 100.-** El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

(...).

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

(...).

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

(...).”

“**Art. 134.-** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(...).”

⁴⁰ “**ARTÍCULO 68.** La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.

El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.”

“**ARTÍCULO 81.** Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

(...).

II. Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...).

XIII. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo;

De dichos preceptos se desprende que el Consejo de la Judicatura Federal:

- 1) Es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –y del Tribunal Electoral–;
- 2) Está dotado de independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones;
- 3) Está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Dichos acuerdos generales podrán ser revisados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su caso, podrá revocarlos por mayoría de cuando menos ocho votos;
- 4) Velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de sus miembros;
- 5) Podrá aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación;
- 6) Deberá ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 7) Deberá administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez los recursos de que disponga para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Ahora, para mayor claridad, se transcribe nuevamente la parte conducente del Acuerdo General sometido a revisión:

“PROYECTO

PODER JUDICIAL

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

(...).

XVII. Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...).

XXX. Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia;

(...).”

ACUERDO GENERAL /2005 (*sic*), DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE QUE, PARA EFECTOS DEL PAGO DE IMPUESTOS FEDERALES, LOCALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, ATENDIENDO AL RÉGIMEN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ÚNICAMENTE ES SUJETO ACTIVO DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA (IMPUESTO SOBRE NÓMINAS).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Consejo de la Judicatura Federal.- Secretaría Ejecutiva del Pleno.

CONSIDERANDO

(...).

En consecuencia, con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales citadas, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal expide el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. En su carácter de ente público perteneciente a la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la relación jurídica tributaria sólo participa en su calidad de sujeto activo único y originario.

SEGUNDO. Atendiendo a la naturaleza jurídica que el Poder Judicial de la Federación tiene en el régimen tributario mexicano, constitucionalmente no se encuentra en la categoría que establece la Carta Magna para participar en la relación tributaria con la calidad de sujeto pasivo, porque la propia Constitución Federal otorga esa calidad únicamente a los ciudadanos mexicanos; en consecuencia, el mencionado Poder no debe cubrir pago alguno relacionado con obligaciones tributarias federales, locales, estatales y municipales, en el caso particular el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal subordinado que tanto el Distrito Federal como diversas Entidades Federativas han incorporado a su legislación.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Este acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación.

SEGUNDO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

TERCERO. Solicítese al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en ejercicio de la facultad que le confiere el octavo párrafo del artículo 100 constitucional, lleve a cabo la revisión y se pronuncie sobre el sentido del presente Acuerdo.” (fojas 41 a 50 del tomo I del expediente).

Las consideraciones que tuvo el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para emitir el Acuerdo General en cita, son en esencia las siguientes:

- 1) El Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, hecha excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; además está facultado para expedir acuerdos generales que permitan el adecuado ejercicio de sus funciones administrativas;
- 2) El Consejo de la Judicatura Federal tiene como atribuciones aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación y, al ejercerlo –con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral–, debe ajustarse a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Federal.
- 3) La titularidad de la facultad impositiva corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en estricto apego a su competencia constitucional, quienes, como sujetos activos únicos y originarios de la relación tributaria, determinan y recaudan las contribuciones que los particulares o gobernados como sujetos pasivos están obligados a cubrir;
- 4) Las leyes secundarias o locales que se opondan a la Constitución Federal no pueden dar validez formal a los actos de autoridad que regulan, pues cuando en ese tipo de normas se pretenda instituir u otorgar a alguno de los sujetos activos originarios la calidad de sujeto pasivo, se desvirtúa la naturaleza jurídica de la relación tributaria y se atenta contra todo el sistema jurídico;
- 5) La Federación no debe estar obligada a pagar contribuciones, pues resulta ilógico que aplique una parte de los recursos destinados al gasto público, al pago de contribuciones que, finalmente, se destinarán para solventar dicho gasto público;
- 6) No puede considerarse que las erogaciones en que incurre la Federación al remunerar el trabajo de sus empleados refleje capacidad contributiva, ya que no se trata de su patrimonio o riqueza

particular, sino de la aplicación al gasto público de los recursos recaudados con motivo de los impuestos;

7) La situación de la Federación no puede equipararse a la de cualquier patrón, pues el gasto en que éste incurre con motivo del pago que efectúa a sus trabajadores sí refleja la obtención de una riqueza o ganancia susceptible de ser gravada; en cambio, aquélla no demuestra generación de riqueza, sino sólo el ejercicio del gasto público –al realizar pagos a sus trabajadores– que constituyen parte del presupuesto que anualmente se le asigna;

8) La inclusión de la Federación como sujeto obligado a pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en los ordenamientos locales del Distrito Federal y de las entidades federativas, vulnera la independencia y soberanía que la Constitución garantiza en el pacto federal, pues la coloca en un plano de subordinación dentro de la obligación tributaria en relación con esos entes públicos; y

9) En el sistema tributario establecido por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, la Federación no aparece como sujeto pasivo de la relación tributaria, pues no prevé gravar las funciones públicas que lleva a cabo ni las relaciones que tiene con sus empleados; en todo caso, condiciona a que los bienes del dominio público sean utilizados por entidades de la administración pública paraestatal o por particulares, sea cual fuere el título de la transmisión y sean utilizados para fines distintos a los de su objeto público.

Ahora, del marco de referencia aludido, se advierte que el Acuerdo General analizado fue emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal con la finalidad de lograr un adecuado ejercicio de sus funciones constitucionales, en particular, por lo que se refiere a su labor de administración, dentro de la cual, se sitúa el ejercicio del presupuesto que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión asigna anualmente al Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, que la materia fundamental del Acuerdo General examinado se vincula con la materia tributaria, por cuanto pretende establecer una norma general estrechamente vinculada con el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, y la observancia del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, en particular, del principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que el Consejo de la Judicatura Federal debe cubrir

los sueldos y salarios de los trabajadores y empleados del Poder Judicial de la Federación (con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral).

Es innegable que el ejercicio de las partidas presupuestales asignadas al Consejo de la Judicatura Federal implica el manejo de recursos económicos que deben administrarse bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, entre los cuales, se encuentran precisamente los pagos o erogaciones que debe realizar dicho Consejo a los trabajadores y empleados del Poder Judicial de la Federación (con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral) por concepto de remuneraciones al trabajo personal.

Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que la consecución de dicha finalidad no debe llegar al extremo de que, mediante la expedición de un Acuerdo General, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal declare *motu proprio* su exclusión como contribuyente o sujeto pasivo de la relación tributaria que se establece a través de la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal en materia de impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, en la que dichas entidades figuran como titulares únicas y originarias de la potestad tributaria y, por ende, como sujetos activos, de acuerdo con la distribución competencial que establece la Constitución Federal.

En efecto, de la Constitución Federal se deriva la existencia de diferentes órdenes jurídicos de gobierno que conforman el Estado Mexicano (federal, local, del Distrito Federal y municipal), así como la división de poderes, subordinados al ordenamiento supremo. A dichos ámbitos gubernamentales corresponden asignaciones competenciales propias que, por regla general, son excluyentes entre sí, implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio y se encuentran a cargo de las autoridades correspondientes.

En el caso particular del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, su regulación a través de los cauces jurídicos respectivos, en cuanto no versa sobre una materia expresamente atribuida a la Federación, queda reservada de manera residual a las entidades federativas (artículo 124) y, en el caso del Distrito Federal, por asignación expresa [artículo 122, inciso C, Base Primera, fracción V, inciso e) constitucional] en términos de la Constitución Federal.

Incluso, este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en ese sentido al considerar que, en atención al objeto gravado en dicho impuesto, la competencia para su regulación se surte a favor de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Por señalar sólo algunos casos, se citan las tesis aisladas de rubros:

“IMPUESTO SOBRE NÓMINAS. DECRETOS NÚMEROS 429-79-3-16 P.E. Y 430-79-4-16 P.E. DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. NO INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.”⁴¹

“NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. LOS ARTÍCULOS 45-G A 45-I DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, NO CONSTITUYEN INVASIÓN DE ESFERAS, PORQUE NO GRAVAN NINGÚN ASPECTO DE LA INDUSTRIA DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN.”⁴²

⁴¹ **Datos de localización:** No. Registro: 232,495. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 151-156 Primera Parte. Página: 72. Genealogía: Informe 1981, Primera Parte, Pleno, tesis 13, página 573. **Texto del criterio:** *“Es cierto que el artículo 73 de la Constitución Federal, en su fracción X, dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes sobre minería y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 de la propia Constitución, dentro de los cuales se encuentran los minerales; pero no menos cierto es que de conformidad con la fracción XXIX del precepto constitucional aludido, que es la que regula las materias sobre las cuales la Federación puede decretar impuestos únicamente, con exclusión de los Estados, no queda comprendido el impuesto sobre nóminas, a que se refieren los decretos números 429-79-3-16 P.E. y 430-79-4-16 P.E. del Congreso del Estado de Chihuahua, ya que como se aprecia de los propios decretos en cuestión, el objeto de dicho impuesto lo es los egresos en efectivo o en especie que habitual o accidentalmente se realicen por concepto de remuneración del trabajo personal, prestado bajo la subordinación de un patrón, siempre y cuando se generen dentro del territorio del Estado o lo perciban personas domiciliadas en el mismo (artículo 166 Código Fiscal del Estado de Chihuahua) y asimismo, los sujetos del citado impuesto lo son las personas físicas, las morales o las unidades económicas que realicen pagos por concepto de remuneración al trabajo personal en los términos antes precisados (artículo 167 mismo código). De lo anterior se aprecia con claridad que el impuesto sobre nóminas no grava a la minería, sino que se trata de un impuesto de carácter general que grava los egresos de las personas físicas, morales o unidades económicas que realicen por pagos a personas o terceros que estén bajo su subordinación o dependencia, y por la misma razón no puede estimarse que en dicho impuesto se establezcan contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de dicho recurso natural, ya que para que ello aconteciera se haría necesario que el objeto de la ley fuera precisamente ése, y como el objeto del impuesto es completamente distinto, debe concluirse que el Congreso del Estado de Chihuahua, en los decretos impugnados, no legisla en materia minera ni establece contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de dicho recurso, y, como consecuencia, tampoco invade la esfera de competencia de la Federación.”*

⁴² **Datos de localización:** No. Registro: 205,746. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VIII, Noviembre de 1991. Tesis: P. LII/91. Página: 5. Genealogía: Gaceta número 47, Noviembre de 1991, página 45. **Texto del criterio:** *“Los artículos 45-G a 45-I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que establecen el impuesto sobre nóminas, no constituyen invasión de esferas porque no gravan ningún aspecto de la industria de la radio y la televisión. En efecto, el artículo 45-G, de la ley de referencia establece que se encuentran obligadas al pago del impuesto sobre nóminas, las personas físicas y morales que, en el Distrito Federal, realicen erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se les otorgue. Igualmente establece que, para los efectos de este impuesto, se considerarán erogaciones destinadas a remunerar el trabajo personal subordinado los salarios y demás prestaciones que se deriven de una*

Así como la jurisprudencia de rubro:

“INVASIÓN DE ESFERAS. EL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS PREVISTO EN UNA LEY LOCAL, EN RELACIÓN CON UNA INSTITUCIÓN DE CRÉDITO, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.”⁴³

En ese tenor, si la potestad tributaria para el caso del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, es claro que sólo a dichos titulares atañe la facultad para determinar el hecho imponible que dará lugar a esa contribución necesaria para cubrir el gasto público en sus respectivas esferas competenciales y, en consecuencia, la fijación de sus elementos esenciales (sujetos, objeto, base, tasa y época de pago) mediante disposiciones formal y materialmente legislativas.

En el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, no cabe duda entonces de que el sujeto activo de la relación tributaria será en todos los casos la respectiva entidad federativa o el Distrito Federal, con exclusión de cualquier otro ente de hecho o de derecho; por lo que se refiere al sujeto pasivo de la relación tributaria en ese impuesto, quedará definido en la ley local respectiva en función del hecho imponible seleccionado por el legislador para dar lugar a su causación y, en términos generales, será aquella persona

relación laboral. De lo anterior se advierte que el objeto del impuesto reclamado son las erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado. De ello no se sigue que los artículos mencionados graven algún aspecto de la industria de la radio y la televisión, puesto que de conformidad con el artículo 3o. de la Ley Federal de Radio y Televisión, dicha industria comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímil o cualquier otro procedimiento técnico posible. Además, cabe destacar que en los casos en que los hechos generadores de un tributo no son propiamente las actividades que contempla el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución, sino que su objeto es diferente a los que establece el precepto constitucional invocado, no hay impedimento legal para que las entidades federativas o del Departamento del Distrito Federal los puedan establecer.”

⁴³ **Datos de localización:** No. Registro: 205,458. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 78, Junio de 1994. Tesis: P./J. 21/94. Página: 19. **Texto del criterio:** “Establecen las fracciones X (texto vigente hasta el 20 de agosto de 1993) y XXIX, punto 3o., del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de servicios de banca y crédito y establecer contribuciones sobre instituciones de crédito. Ahora bien, el impuesto sobre nóminas previsto en las leyes locales de algunas de las entidades federativas, como por ejemplo de los Estados de Jalisco, Tabasco y Campeche, grava las erogaciones, en efectivo o en especie, por concepto de remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, dentro del territorio de dichos Estados, por lo que los preceptos que lo establecen no invaden la esfera de atribuciones reservada constitucionalmente a la Federación, pues en ellos no se legisla sobre ninguno de los servicios de banca y crédito que prestan las instituciones de crédito, especificados en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, ni se establece gravamen alguno sobre los servicios y operaciones de banca y crédito o sobre los ingresos o utilidades que perciban las instituciones mencionadas, con motivo de dichos servicios y operaciones.”

que en su carácter de patrón realice pagos o erogaciones por concepto de remuneraciones al trabajo personal que expresen la existencia de una fuente de riqueza gravable, hecha excepción de aquellos casos en que el propio legislador establezca exenciones o esquemas de no sujeción del tributo a favor de determinados sujetos, a condición de que sean generales.

En consecuencia, es de concluirse en un primer plano que, contrario a lo señalado en el Acuerdo General analizado, el Poder Judicial de la Federación y, de manera particular, el Consejo de la Judicatura Federal, de ningún modo puede situarse con el carácter de sujeto activo de la relación tributaria en el caso del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, ya que tal atribución escapa a la esfera de competencia que constitucionalmente le corresponde, por quedar atribuida a las entidades federativas y al Distrito Federal. Además, la afirmación en el sentido de que el Poder Judicial de la Federación no debe cubrir pago alguno relacionado con obligaciones tributarias federales, locales y municipales –así genéricamente–, excede el marco jurídico y el análisis que para la presente resolución ha sido circunscrito exclusivamente en relación con el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal; por ello, en congruencia con la temática analizada, no debe emitirse un pronunciamiento que prejuzgue o impacte el régimen jurídico previsto para otras contribuciones federales, locales, del Distrito Federal o municipales, pues tal extremo no es motivo de análisis.

En un plano ulterior se concluye que, en tanto las entidades federativas y el Distrito Federal son los únicos titulares de la potestad tributaria en su respectiva esfera competencial, corresponde al órgano legislativo de cada una de aquéllas la definición de los sujetos que habrán de quedar obligados al pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, en la medida en que actualicen el correspondiente hecho generador, o bien, se disponga su exención o no sujeción conforme a la ley respectiva; luego, el Consejo de la Judicatura Federal no se encuentra facultado para expedir acuerdos generales –como el analizado–, en que declare que constitucionalmente no se encuentra en la categoría que establece la Carta Magna para participar en la relación tributaria con la calidad de sujeto pasivo, de modo que decida por sí que no debe pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal, ni aun en el caso de que lo hace –según se desprende

de la parte considerativa del Acuerdo General examinado— con la finalidad de proveer un instrumento jurídico que confluya al adecuado ejercicio de sus funciones constitucionales, en particular, por lo que se refiere a su labor de administración, dentro de la cual, se sitúa el ejercicio del presupuesto que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión asigna anualmente al Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el consecuente manejo de recursos económicos que deben administrarse bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Lo anterior parte de la idea de que los acuerdos generales que emite el Consejo de la Judicatura Federal son reglamentos interiores que tienden a desarrollar el cúmulo de atribuciones administrativas que le fueron conferidas en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de modo que si dentro de sus funciones no está la de ejercer la potestad tributaria normativa, en particular, respecto de los sujetos de un tributo, es indudable que no debe emitir disposiciones generales en tal sentido.

Se corrobora lo anterior, porque en la exposición de motivos del cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro que el Ejecutivo Federal acompañó a la iniciativa en que propuso al Congreso de la Unión la modificación constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de ese mismo año⁴⁴, se señaló en la parte conducente:

“Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al consejo la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.”

Aun más, se expone que son reglas generales administrativas los indicados acuerdos generales, porque en la exposición de motivos del seis de abril de mil novecientos noventa y nueve, mediante la cual se

⁴⁴ Derivado de la iniciativa señalada, el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución Federal quedó redactado como sigue:

“**Art. 100.-** (...).

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

(...).”

propuso la diversa reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de ese año⁴⁵, el Ejecutivo Federal precisó:

“Independientemente de los puntos anteriores, la iniciativa reconocerá la necesidad de armonizar las relaciones orgánicas entre la Suprema Corte y el Consejo, para lo cual propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de solicitar ante el Pleno del Consejo la elaboración y emisión de acuerdos generales que la primera considero (*sic*) pertinentes para el correcto ejercicio de las atribuciones del segundo. Esta atribución, que supone una facultad de excitativa ante el Consejo se ejercerá de conformidad con lo que establezca la ley.

Todo lo anterior permitirá recoger la experiencia de la Suprema Corte en estas materias y atender, en los casos que proceda, la necesidad de criterios administrativos uniformes entre ambos órganos, así como otras cuestiones que aunque administrativas, puedan impactar en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Cabe precisar que esta nueva facultad no limita de manera alguna la atribución que se mantiene para el Consejo de elaborar y de expedir los acuerdos generales que considere indispensables para ejercer sus facultades.

Finalmente se somete a consideración de esa Soberanía, otorgar al Pleno de la Suprema Corte, en los términos y con los requisitos que señale la ley, la atribución para revisar los acuerdos generales dictados por el Consejo de la Judicatura y, en su caso, para modificarlos, siempre que concorra el voto de cuando menos ocho ministros. Esta nueva facultad se explica por el hecho de que es necesario que todas las reglas internas del Poder Judicial sean claras, uniformes y apegadas a la ley orgánica correspondiente.”

Inclusive, en la exposición de motivos del dieciocho de abril de mil novecientos noventa y cinco que el Ejecutivo Federal acompañó a la iniciativa en que propuso al Congreso de la Unión el proyecto de Ley

⁴⁵ Derivado de la iniciativa señalada, el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Federal quedó redactado como sigue:

“**Art. 100.-** (...).

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

(...).”

Orgánica del Poder Judicial de la Federación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, se reconoce expresamente como una facultad administrativa del Consejo de la Judicatura Federal la administración y aplicación del presupuesto, pero no debe hermanarse esta atribución que se refiere a la ejecución del presupuesto con la potestad tributaria normativa que constitucionalmente tienen asignadas las legislaturas de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como el Congreso de la Unión en el orden federal, ya que a estos poderes públicos, en uso de esa atribución legislativa en materia impositiva, les corresponde fijar los sujetos obligados y los que no tienen esta calidad para efectos de un tributo, y no al Consejo de la Judicatura Federal. Dicha exposición de motivos señala, en la parte conducente:

“Se desarrollan las facultades constitucionales del Consejo de la Judicatura Federal para asumir adecuadamente las importantes y numerosas tareas que se le encomiendan. De esta suerte, podrá llevar a cabo una gama muy variada de atribuciones en materia de organización, administración, presupuesto, reglamentación de los órganos jurisdiccionales, de carrera judicial y de disciplina. (...).

Debido a que en la iniciativa se establece que las atribuciones otorgadas al Consejo de la Judicatura Federal pueden ejercitarse por el Pleno o por las comisiones en los términos que el propio Pleno establezca mediante acuerdos generales, se ha incorporado un listado genérico muy completo que permitirá que se lleven a cabo las distinciones correspondientes de acuerdo con las cargas de trabajo y necesidades que cada momento demande.

En consideración al interés general que pueden revestir los reglamentos, acuerdos o resoluciones del Pleno del Consejo o de las comisiones, se establece la obligación de dicho Pleno de ordenar la correspondiente publicación en el Diario Oficial de la Federación cuando el contenido de aquéllas así lo amerite.

(...).”

En tales condiciones, este Tribunal Pleno estima procedente revocar en su integridad el *“Acuerdo General / 2005 (sic) del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación de que, para efectos del pago de impuestos federales, locales, estatales y municipales, atendiendo al régimen que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el Poder Judicial de la Federación únicamente es sujeto activo de la relación tributaria (impuesto sobre nóminas).”*, aprobado en sesión ordinaria del

veintiuno de septiembre de dos mil cinco, considerando que el análisis respectivo se efectúa sólo en un sentido formal en el cual se confrontan las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal para expedir acuerdos generales y la competencia de las entidades federativas y del Distrito Federal para expedir leyes en materia de impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de estas últimas.

Finalmente debe señalarse que, desde el punto de vista constitucional en términos del artículo 31, fracción IV –por lo que al principio de proporcionalidad tributaria se refiere–, al Consejo de la Judicatura Federal le resultan plenamente aplicables los razonamientos contenidos en el considerando cuarto de esta resolución por lo que, al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí refleja capacidad contributiva al realizar el hecho imponible en el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal.

Por ello, de manera congruente, para el Consejo de la Judicatura Federal deben producirse las mismas consecuencias que respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se predicaron en el considerando quinto de esta resolución en materia de impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, esto es, tiene la obligación sustantiva de pagar la contribución de referencia establecida por las entidades federativas y el Distrito Federal, a no ser que se ubique en algún supuesto de exención, no sujeción o situación de excepción que le libere de la carga tributaria, y a dar cumplimiento a las obligaciones formales y/o accesorias que derivan de la relación tributaria, por conducto del área jurídica y/o administrativa que en cada caso resulte competente conforme a sus funciones y con cargo a la partida o concepto presupuestal correspondiente, todo ello en términos de la normatividad que resulte aplicable.

Asimismo, dichas obligaciones le serán exigibles por parte de las autoridades hacendarias respectivas a partir de que la presente resolución se publique en el Diario Oficial de la Federación y respecto del impuesto que comenzó a devengarse a partir del ejercicio fiscal de dos mil nueve, considerando que el concepto o partida presupuestal respectiva fue autorizada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación de dicho ejercicio que se encuentra actualmente vigente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente la presente controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal sí están obligados a pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal y, por vía de consecuencia, sí deben cumplir con todas las obligaciones accesorias respectivas, en términos del cuarto, quinto y parte final del sexto considerandos de esta sentencia.

TERCERO. Se revoca en su integridad el *“Acuerdo General / 2005 (sic) del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación de que, para efectos del pago de impuestos federales, locales, estatales y municipales, atendiendo al régimen que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el Poder Judicial de la Federación únicamente es sujeto activo de la relación tributaria (impuesto sobre nóminas).”*, aprobado en sesión ordinaria del veintiuno de septiembre de dos mil cinco.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el órgano de difusión oficial correspondiente de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como del Distrito Federal, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente en funciones Góngora Pimentel; los señores Ministros Aguirre Anguiano y Silva Meza votaron en contra y a favor del proyecto original. Previo

aviso, no asistieron los señores Ministros Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Firman el señor Ministro Presidente en funciones y la señora Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- Ministro Presidente en Funciones.- **GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**- Rúbrica.- Ministra Ponente.- **MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**- Rúbrica.- Secretario General de Acuerdos.- **LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA.**- Rúbrica.

PUBLICACIÓN

Publicado en el Periódico Oficial del Estado el miércoles 7 de octubre de 2009, número 3, Segunda Sección, Tomo CDXIV.