



PRIMERA SECCION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE
ZARAGOZA



PERIODICO OFICIAL

TOMO CXV

Saltillo, Coahuila, viernes 11 de abril de 2008

número 30

REGISTRADO COMO ARTÍCULO DE SEGUNDA CLASE EL DÍA 7 DE DICIEMBRE DE 1921.
FUNDADO EN EL AÑO DE 1860
LAS LEYES, DECRETOS Y DEMÁS DISPOSICIONES SUPERIORES SON OBLIGATORIAS POR EL HECHO
DE PUBLICARSE EN ESTE PERIÓDICO

PROFR. HUMBERTO MOREIRA VALDÉS
Gobernador del Estado de Coahuila

LIC. HOMERO RAMOS GLORIA
Secretario de Gobierno y Director del Periódico Oficial

LIC. CÉSAR AUGUSTO GUAJARDO VALDÉS
Subdirector del Periódico Oficial

I N D I C E

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2007 promovida por el Procurador General de la República.	2
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 5/2007 promovida por el Procurador General de la República.	11
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 9/2007 promovida por el Procurador General de la República.	20
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2007 promovida por el Procurador General de la República.	29
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 11/2007 promovida por el Procurador General de la República.	38
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 12/2007 promovida por el Procurador General de la República.	44
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2007 promovida por el Procurador General de la República.	50
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 14/2007 promovida por el Procurador General de la República.	59
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 18/2007 promovida por el Procurador General de la República.	68
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 19/2007 promovida por el Procurador General de la República.	77

VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2007 promovida por el Procurador General de la República.	86
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 64/2007 promovida por el Procurador General de la República.	96
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 68/2007 promovida por el Procurador General de la República.	105
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 90/2007 promovida por el Procurador General de la República.	114
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 95/2007 promovida por el Procurador General de la República.	123
VOTO CONCURRENTENTE que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 99/2007 promovida por el Procurador General de la República.	132

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En principio, considero importante realizar algunas aclaraciones con relación a este voto concurrente que se formula en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro; y es que aún cuando se trata de un asunto presentado ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y engrosado bajo mi ponencia, también es pertinente señalar que el contenido de la ejecutoria refleja el resultado de la votación y criterios mayoritarios del propio Pleno y no contiene la perspectiva personal de quien suscribe, razón por la cual formulo las siguientes manifestaciones en contra de la ejecutoria que me correspondió engrosar.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez de los **artículos 9 y 30, fracciones VII a X, de la ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 30, fracciones VII a X, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 9** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTÍCULO 9. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica, y su monto no podrá ser superior al 4% de las cantidades que deban pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica y el 5% sobre el consumo comercial e industrial.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa señalada en el párrafo anterior, mediante recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 9 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra,

Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5° inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:
...
5o.- Especiales sobre:
a).- Energía eléctrica;...”**

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158*, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5*. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón

Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordo Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutive y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutive. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967,

QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortíz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras

que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 11 y 47, fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 47, fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 11** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“Artículo 11.- Son objeto de este derecho los propietarios o poseedores de predios que cuenten con el servicio de energía eléctrica y se aplicará de acuerdo a las siguientes tarifas:

1.- Casa Habitación 2% sobre el consumo.

- 2.- *Comercios* 2% sobre el consumo.
3.- *Industrias* 2% sobre el consumo”.

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 11 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5° inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:
...
5o.- Especiales sobre:
a).- Energía eléctrica;...”**

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por

servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimentel.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio

corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutivos y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS

FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su

costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 13, y 39, fracciones VI a IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 39, fracciones VI a IX, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 13** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTICULO 13.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el municipio otorga a la comunidad, en las calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Los derechos correspondientes al Servicio de Alumbrado Público se pagarán a razón del 2% para consumo domiciliario, y del 4% para consumo comercial e industrial sobre la base del consumo de Energía Eléctrica de cada usuario, de acuerdo a la facturación de la Comisión Federal de Electricidad. (Según convenio con CFE).”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 13 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco,

González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5° inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

*“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:
...
5o.- Especiales sobre:
a).- Energía eléctrica;...”*

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la

Constitución có y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un "derecho por servicio" representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

"...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio..."

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. *La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."*

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
83, Noviembre de 1994
Tesis: P. XLVIII/94
Página: 33

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989
Tesis: IX/89
Página: 77
Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales

debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutivos y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, Ia. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE

ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos

criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en el periódico oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 13 y 34, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 34, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 13** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX,

numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTICULO 13. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

La tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación de alumbrado público será del 3% para servicio doméstico y del 4% en servicio comercial e industrial, de la cantidad que figure en el recibo o factura de la compañía prestadora del servicio de energía eléctrica.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa señalada en el párrafo que antecede, mediante el recibo que la efecto expida la Tesorería Municipal.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 13 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez,

Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y congraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

*“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:*

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;...”

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas

tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carezo Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carezo Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

"DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas."

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordo Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutive y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutive. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de

ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ("COOPERACION, NATURALEZA DE LA.", jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ("DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

“DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez de los artículos 14 y 44, fracciones VII y IX de la Ley de Ingresos del Municipio de Francisco I. Madero, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.

El artículo 44, fracciones VII y IX antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento que se hace respecto del **artículo 14** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Francisco I. Madero, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión; y una vez hecha esa declaratoria de invalidez, posteriormente, al parecer cuando esto ya no resultaba necesario, volvió a pronunciarse por la inconstitucionalidad del precepto, pero ahora por diversas violaciones a la garantía de legalidad tributaria pues el artículo establece, en esencia, que la tarifa que se aplicará para el pago de derechos, se fija *“mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente”*, con lo cual claramente uno de los elementos esenciales de la contribución no se regula en una ley, sino en la discrecionalidad del Ayuntamiento.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTÍCULO 12.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas jardines y otros lugares de uso común.

El pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se calculará teniendo como base el importe de los recibos que expida la Comisión Federal de Electricidad a cargo del Municipio de Progreso, por el suministro de energía eléctrica destinada a dicho servicio.

La tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estima conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables y su monto no podrá ser superior al 3% para el servicio doméstico y 4% para el servicio comercial e industrial sobre la cantidad que deben pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica.

La Comisión Federal de Electricidad acreditará a favor del Ayuntamiento de Progreso, las cantidades que se recauden por el pago de éste derecho y con cargo a las sumas acreditadas, hará las siguientes aplicaciones:

I. Cubrirá el importe de la energía suministrada al Municipio, para el servicio de alumbrado Público.

II. Cualquier diferencia que resulte, se aplicará de acuerdo a los convenios que celebre el Ayuntamiento con la Comisión Federal de Electricidad.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 12 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una

contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebollo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Después de declarar la incompetencia de la legislatura local y la consecuente anulación del precepto, el Pleno estudió otro tema que me parece que técnicamente ya no era posible analizarlo, pues señaló que el artículo controvertido también era violatorio de la garantía de legalidad tributaria que presupone que todos los elementos esenciales de la contribuciones deben estar regulados expresamente en una ley, y se señaló que la violación a dicho principio se actualizó por el hecho de que la tarifa para el pago del alumbrado público municipal se obtiene mediante una fórmula que será autodeterminada discrecionalmente por el propio municipio.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta.

En primer lugar, me parece que no resulta técnico hacer dos declaratorias diferentes de invalidez sobre un mismo precepto y menos cuando una sola de esas dos razones es suficiente para expulsar totalmente del ordenamiento a la norma impugnada.

Esto es, si el Pleno ya había declarado que las legislaturas carecían de competencia constitucional para legislar en materia de lo que el Pleno calificó como un “impuesto sobre energía eléctrica”, entonces ya resultaba innecesario el análisis de los demás conceptos de invalidez conforme al siguiente criterio:

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Junio de 2004

Tesis: P./J. 37/2004

Página: 863

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”

Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

Pero no obstante lo anterior, el Pleno procedió a realizar el estudio del planteamiento de inconstitucionalidad del precepto combatido, ahora por violaciones a la garantía de legalidad tributaria¹, cuando atento a las consideraciones anteriores y en el contexto de la sentencia aprobada, el abordar temas de ilegalidad tributaria representaba un pronunciamiento ilógico y hasta contradictorio, pues ¿No es verdad que el Pleno declaró antes en la misma sentencia (y hasta en el mismo considerando) que el Congreso estatal carecía de competencia para legislar en este caso particular? Y siendo así ¿Cómo era posible ahora abordar el análisis del tema de la legalidad tributaria que presupone que el congreso local tiene facultades para normar sobre el rubro de que se trata?

Al pronunciarse sobre el aspecto de legalidad tributaria ya referido, implícitamente el Pleno, me parece que reconoció que el Congreso local sí tenía competencia legislativa en el caso concreto, y que, finalmente, lo que resultaba inconstitucional en el artículo de referencia era el diseño de la norma por no establecerse en ley un elemento esencial de la contribución y, específicamente, por reservar el procedimiento para el cálculo de la tarifa por el servicio público de alumbrado municipal a una fórmula que se determinaría mediante una facultad discrecional autoreglativa del Ayuntamiento.

Por los anteriores motivos y en congruencia con mi votación en asuntos similares a éste, creo que, en el caso particular, primeramente, debe precisarse que las legislaturas locales sí tienen facultades y competencia constitucional para legislar en la materia del artículo invalidado (que es la referida a “derechos por servicios públicos municipales de alumbrado”).

También creo que no resulta razonable alterar la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado; pues el Pleno lo calificó como un “impuesto sobre energía eléctrica”, cuando en realidad creo que se trata de una contribución en la modalidad de los “derechos por servicio público de alumbrado municipal”.

De la misma manera creo que sí se debe declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado por violaciones a la garantía de legalidad tributaria (y no al principio tributario de proporcionalidad como lo he manifestado en votos de asuntos similares al presente).

Asimismo, se comparten los puntos resolutivos que declaran la invalidez del precepto, pero poniendo de relieve que, aunque en la mayoría de los asuntos sobre estos temas me he pronunciado por la invalidez de los artículos que regulan el cobro de derechos por servicios de alumbrado municipal por violaciones a la garantía de proporcionalidad tributaria², en este caso y por las particularidades del asunto, la razón por la cual se debe invalidar dicho acto legislativo debe ser precisamente la legalidad tributaria.

Lo señalado en los párrafos anteriores, a continuación será detallado.

Los motivos por los cuales considero que las legislaturas estatales sí tienen competencia para regular la materia de alumbrado público y por qué considero que el Pleno ha variado la verdadera naturaleza del artículo invalidado, son las siguientes:

- En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco

¹ el cual, debo señalar, que en esencia lo comparto por las razones que más adelante explicaré

² En opinión de quien suscribe este voto y en congruencia con la jurisprudencia del Pleno, para estimar cumplida la garantía de proporcionalidad tributaria en materia de “derechos por servicios públicos” es necesario que los artículos que establezcan esta modalidad de contribución tomen como referencia el costo del servicio prestado; de suerte tal que son inconstitucionales los artículos que establecen el cobro de la tarifa de derechos por servicios de alumbrado público sobre porcentajes de consumo de energía eléctrica.

normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

- Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

- De lo anterior se desprende: a) que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios; b) que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y c) que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.
- En este orden, como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.
- El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX.- Para establecer contribuciones:

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;...”

- Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe

no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

- El ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.
- La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.
- Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Por otra parte, las razones por las cuales en este caso considero que la norma general impugnada debe ser invalidada, no por violación al principio de proporcionalidad tributaria (como en otros votos lo he sustentado) sino por contravención al principio de legalidad tributaria, son los siguientes:

- En primer término, cabe señalar que en este asunto, el primer tema que debe analizarse es el de la competencia constitucional de los Congresos locales para legislar en materia de alumbrado público municipal, y como dicho argumento considero que debió ser declarado infundado por las razones antes expuestas, posteriormente se debió pasar al estudio de los diferentes argumentos de inconstitucionalidad referidos al contenido mismo de la norma cuya invalidez se reclamó.
- Ya en el análisis del contenido de la norma, por tratarse de un acto legislativo en materia tributaria, el primer tema a estudiar lo es el legalidad, conforme al siguiente criterio:

No. Registro: 193,475

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Agosto de 1999

Tesis: P./J. 77/99

Página: 20

LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.

Las argumentaciones encaminadas a poner de manifiesto en el juicio de amparo, la existencia de una violación a la garantía de legalidad tributaria consagrada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, deben examinarse previamente a las que también se esgriman respecto de la violación de las demás garantías de justicia fiscal de los tributos, dado que el principio general de legalidad constituye una exigencia de primer orden, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por una disposición legal anterior, por lo que de no respetarse, no podría considerarse equitativa y proporcional una contribución cuyos elementos no estén expresamente previstos en una ley formal y material.

Amparo en revisión 1897/95. Calixto Villamar Jiménez. 13 de abril de 1999. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz

Romero. Encargado del engrose: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 1404/95. Carlos Alberto Hernández Pineda. 13 de abril de 1999. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Amparo en revisión 205/97. Fidel Enrique Navarro Espinoza. 13 de abril de 1999. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alejandra de León González.

Amparo en revisión 146/97. J. Jesús Martínez Franco. 13 de abril de 1999. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 3093/96. Beatriz Ramírez Ortiz. 13 de abril de 1999. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

- Y precisamente por virtud del criterio anterior, es por lo que considero que en el caso particular del precepto analizado, al existir violación al principio de legalidad tributaria, por este motivo se debió invalidar la norma y no por el diverso basado en el principio tributario de proporcionalidad.

Por las anteriores razones considero que el Pleno, después de reconocer la competencia de las legislaturas locales para normar en materia de alumbrado público municipal, debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Francisco I. Madero, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero exclusivamente por violación al principio de legalidad tributaria que fueron señalados en la ejecutoria aprobada, siendo éstos los motivos de este voto concurrente.

MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA
VILLEGAS
(RÚBRICA)



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Progreso, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

En cuanto al tratamiento que se hace respecto del **artículo 12** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Progreso, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión; y una vez hecha esa declaratoria de invalidez, posteriormente, al parecer cuando esto ya no resultaba necesario, volvió a pronunciarse por la inconstitucionalidad del precepto, pero ahora por diversas violaciones a la garantía de legalidad tributaria pues el artículo establece, en esencia, que la tarifa que se aplicará para el pago de derechos, se fija **“mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente”**, con lo cual claramente uno de los elementos esenciales de la contribución no se regula en una ley, sino en la discrecionalidad del Ayuntamiento.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTÍCULO 12.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas jardines y otros lugares de uso común.

El pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se calculará teniendo como base el importe de los recibos que expida la Comisión Federal de Electricidad a cargo del Municipio de Progreso, por el suministro de energía eléctrica destinada a dicho servicio.

La tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estima conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables y su monto no podrá ser superior al 3% para el servicio doméstico y 4% para el servicio comercial e industrial sobre la cantidad que deben pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica.

La Comisión Federal de Electricidad acreditará a favor del Ayuntamiento de Progreso, las cantidades que se recauden por el pago de éste derecho y con cargo a las sumas acreditadas, hará las siguientes aplicaciones:

I. Cubrirá el importe de la energía suministrada al Municipio, para el servicio de alumbrado Público.

II. Cualquier diferencia que resulte, se aplicará de acuerdo a los convenios que celebre el Ayuntamiento con la Comisión Federal de Electricidad.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 12 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Inárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle

Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Después de declarar la incompetencia de la legislatura local y la consecuente anulación del precepto, el Pleno estudió otro tema que me parece que técnicamente ya no era posible analizarlo, pues señaló que el artículo controvertido también era violatorio de la garantía de legalidad tributaria que presupone que todos los elementos esenciales de la contribuciones deben estar regulados expresamente en una ley, y se señaló que la violación a dicho principio se actualizó por el hecho de que la tarifa para el pago del alumbrado público municipal se obtiene mediante una fórmula que será autodeterminada discrecionalmente por el propio municipio.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta.

En primer lugar, me parece que no resulta técnico hacer dos declaratorias diferentes de invalidez sobre un mismo precepto y menos cuando una sola de esas dos razones es suficiente para expulsar totalmente del ordenamiento a la norma impugnada.

Esto es, si el Pleno ya había declarado que las legislaturas carecían de competencia constitucional para legislar en materia de lo que el Pleno calificó como un "impuesto sobre energía eléctrica", entonces ya resultaba innecesario el análisis de los demás conceptos de invalidez conforme al siguiente criterio:

No. Registro: 181,398
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIX, Junio de 2004
Tesis: P./J. 37/2004
Página: 863

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."

Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

Pero no obstante lo anterior, el Pleno procedió a realizar el estudio del planteamiento de inconstitucionalidad del precepto combatido, ahora por violaciones a la garantía de legalidad tributaria¹, cuando atento a las consideraciones anteriores y en el contexto de la sentencia aprobada, el abordar temas de ilegalidad tributaria representaba un pronunciamiento ilógico y hasta contradictorio, pues ¿No es verdad que el Pleno declaró antes en la misma sentencia (y hasta en el mismo considerando) que el Congreso estatal carecía de competencia para legislar en este caso particular? Y siendo así ¿Cómo era posible ahora abordar el análisis del tema de la legalidad tributaria que presupone que el congreso local tiene facultades para normar sobre el rubro de que se trata?

Al pronunciarse sobre el aspecto de legalidad tributaria ya referido, implícitamente el Pleno, me parece que reconoció que el Congreso local sí tenía competencia legislativa en el caso concreto, y que, finalmente, lo que resultaba inconstitucional en el artículo de referencia era el diseño de la norma por no establecerse en ley un elemento esencial de la contribución y, específicamente, por reservar el procedimiento para el cálculo de la tarifa por el servicio público de alumbrado municipal a una fórmula que se determinaría mediante una facultad discrecional autoregulatoria del Ayuntamiento.

Por los anteriores motivos y en congruencia con mi votación en asuntos similares a éste, creo que, en el caso particular, primeramente, debe precisarse que las legislaturas locales sí tienen facultades y competencia constitucional para legislar en la materia del artículo invalidado (que es la referida a “derechos por servicios públicos municipales de alumbrado”).

También creo que no resulta razonable alterar la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado; pues el Pleno lo calificó como un “impuesto sobre energía eléctrica”, cuando en realidad creo que se trata de una contribución en la modalidad de los “derechos por servicio público de alumbrado municipal”.

De la misma manera creo que sí se debe declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado por violaciones a la garantía de legalidad tributaria (y no al principio tributario de proporcionalidad como lo he manifestado en votos de asuntos similares al presente).

Asimismo, se comparten los puntos resolutivos que declaran la invalidez del precepto, pero poniendo de relieve que, aunque en la mayoría de los asuntos sobre estos temas me he pronunciado por la invalidez de los artículos que regulan el cobro de derechos por servicios de alumbrado municipal por violaciones a la garantía de proporcionalidad tributaria², en este caso y por las particularidades del asunto, la razón por la cual se debe invalidar dicho acto legislativo debe ser precisamente la legalidad tributaria.

Lo señalado en los párrafos anteriores, a continuación será detallado.

Los motivos por los cuales considero que las legislaturas estatales sí tienen competencia para regular la materia de alumbrado público y por qué considero que el Pleno ha variado la verdadera naturaleza del artículo invalidado, son las siguientes:

- En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.
- Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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

¹ el cual, debo señalar, que en esencia lo comparto por las razones que más adelante explicaré

² En opinión de quien suscribe este voto y en congruencia con la jurisprudencia del Pleno, para estimar cumplida la garantía de proporcionalidad tributaria en materia de “derechos por servicios públicos” es necesario que los artículos que establezcan esta modalidad de contribución tomen como referencia el costo del servicio prestado; de suerte tal que son inconstitucionales los artículos que establecen el cobro de la tarifa de derechos por servicios de alumbrado público sobre porcentajes de consumo de energía eléctrica.

su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

- De lo anterior se desprende: a) que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios; b) que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y c) que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.
- En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.
- El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

*“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:*

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;...”

- Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.
- El ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.
- La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

- Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Por otra parte, las razones por las cuales en este caso considero que la norma general impugnada debe ser invalidada, no por violación al principio de proporcionalidad tributaria (como en otros votos lo he sustentado) sino por contravención al principio de legalidad tributaria, son los siguientes:

- En primer término, cabe señalar que en este asunto, el primer tema que debe analizarse es el de la competencia constitucional de los Congresos locales para legislar en materia de alumbrado público municipal, y como dicho argumento considero que debió ser declarado infundado por las razones antes expuestas, posteriormente se debió pasar al estudio de los diferentes argumentos de inconstitucionalidad referidos al contenido mismo de la norma cuya invalidez se reclamó.
- Ya en el análisis del contenido de la norma, por tratarse de un acto legislativo en materia tributaria, el primer tema a estudiar lo es el legalidad, conforme al siguiente criterio:

No. Registro: 193,475

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
X, Agosto de 1999*

Tesis: P./J. 77/99

Página: 20

LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.

Las argumentaciones encaminadas a poner de manifiesto en el juicio de amparo, la existencia de una violación a la garantía de legalidad tributaria consagrada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, deben examinarse previamente a las que también se esgriman respecto de la violación de las demás garantías de justicia fiscal de los tributos, dado que el principio general de legalidad constituye una exigencia de primer orden, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por una disposición legal anterior, por lo que de no respetarse, no podría considerarse equitativa y proporcional una contribución cuyos elementos no estén expresamente previstos en una ley formal y material.

Amparo en revisión 1897/95. Calixto Villamar Jiménez. 13 de abril de 1999. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Encargado del engrose: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 1404/95. Carlos Alberto Hernández Pineda. 13 de abril de 1999. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Amparo en revisión 205/97. Fidel Enrique Navarro Espinoza. 13 de abril de 1999. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alejandra de León González.

Amparo en revisión 146/97. J. Jesús Martínez Franco. 13 de abril de 1999. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

*Amparo en revisión 3093/96. Beatriz Ramírez Ortiz. 13 de abril de 1999.
Mayoría de ocho votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente
Aguinaco Alemán y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Guillermo I.
Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.*

- Y precisamente por virtud del criterio anterior, es por lo que considero que en el caso particular del precepto analizado, al existir violación al principio de legalidad tributaria, por este motivo se debió invalidar la norma y no por el diverso basado en el principio tributario de proporcionalidad.

Por las anteriores razones considero que el Pleno, después de reconocer la competencia de las legislaturas locales para normar en materia de alumbrado público municipal, debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Progreso, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero exclusivamente por violación al principio de legalidad tributaria que fueron señalados en la ejecutoria aprobada, siendo éstos los motivos de este voto concurrente.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En principio, considero importante realizar algunas aclaraciones con relación a este voto concurrente que se formula en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro; y es que aún cuando se trata de un asunto presentado ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y engrosado bajo mi ponencia, también es pertinente señalar que el contenido de la ejecutoria refleja el resultado de la votación y criterios mayoritarios del propio Pleno y no contiene la perspectiva personal de quien suscribe, razón por la cual formulo las siguientes manifestaciones en contra de la ejecutoria que me correspondió engrosar.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 11 y 50, fracción VI, de la ley de Ingresos del Municipio de Sabinas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 50, fracción VI, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 11** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sabinas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“Artículo 11. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio.

Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

La tarifa será del 5% sobre el consumo doméstico y del 5% sobre el consumo comercial o industrial.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa señalada en el párrafo que antecede, mediante el recibo que al efecto expida la Tesorería Municipal.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 11 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y

- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos** constitucionales, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5° inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:**

...

**5o.- Especiales sobre:
a).- Energía eléctrica;...”**

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Séptima Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
169-174 Primera Parte
Tesis:
Página: 23
Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL.”.

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL.”.

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.”.

No. Registro: 205,418
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
83, Noviembre de 1994
Tesis: P. XLVIII/94
Página: 33

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A

OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutive y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutive. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO”, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como

"las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortíz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas."

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sabinas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 11 y 49, fracciones VI, IX, X y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 49, fracciones VI, IX, X y XI, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 11** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“Artículo 11.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

La tarifa será del 4% sobre el consumo doméstico y del 5% sobre el consumo comercial o industrial.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa señalada en el párrafo que antecede, mediante el recibo que al efecto expida la Tesorería Municipal”.

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 11 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a),

de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno

Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5° inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

*“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:*

...

*5o.- Especiales sobre:
a).- Energía eléctrica;...”*

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución como ya antes se explicó y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

"DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158*, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5*. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital

Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordo Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutive y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutive. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, Ia. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA

POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto

costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 11, y 43, fracciones VI, X y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 43, fracciones VI, X y XIX, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 11** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTICULO 11. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el municipio otorga a la comunidad, en las calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicado en el área territorial municipal.

La base para el cálculo de este derecho será la siguiente:

- I. Para servicio doméstico 5% sobre el monto que figure en el recibo de la compañía prestadora del servicio.*
- II. Para comercial 5% sobre el monto que figure en el recibo de la compañía prestadora del servicio.*
- III. Para industrial 3.8% sobre el monto que figure en el recibo de la compañía prestadora del servicio*

Para efectos del cobro de este derecho el ayuntamiento podrá celebrar convenios con la compañía o empresa suministradora del servicio de energía eléctrica en el municipio. En estos casos, se deberá incluir el importe de este derecho en el documento que para tal efecto expida la compañía o la empresa, debiéndose pagar junto con el consumo de energía eléctrica, en el plazo y en las oficinas autorizadas por esta última.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 11 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez,

Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX.- Para establecer contribuciones:

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;...”

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de

la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

"DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

"DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas."

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

"DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y

que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordo Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutive y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutive. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, Ia. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de

otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ("DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis

jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

En cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 12** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será puesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“Artículo 12. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Los derechos correspondientes al Servicio de Alumbrado Público se pagará a razón de 2% para consumo domiciliario, y del 4% para consumo comercial e industrial sobre la base del consumo de Energía Eléctrica de cada usuario, de acuerdo a la facturación de la Comisión Federal de Electricidad.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 12 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la

administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:**

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;...”

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **si incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de

la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

"DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

"DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas."

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

"DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y

que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordo Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutive y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutive. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una

subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ("DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortíz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS

ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. *La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”*

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 11, y 43, fracciones VI a VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 43, fracciones VI a VIII, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 11** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTÍCULO 11.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

El pago de derechos por prestación del servicio de alumbrado público (DAP), se hará conforme a lo siguiente: Pago mensual.

Para quienes consuman hasta 350 KHW de energía eléctrica (con menor capacidad contributiva y reciben menos beneficio de este servicio), se les aplicara (sic) la tasa 0.

1.- Casas habitación que consuman más de 350 KHW de energía eléctrica de \$6.24 a \$33.08 atendiendo al servicio de alumbrado público que reciba y la capacidad contributiva.

2.- Comercio: Se les fija una cuota de de (sic) \$33.08 a \$5,500.00 atendiendo a la capacidad económica de la negociación y al servicio que reciben.

3.- Industria maquiladora: Se les fija una cuota de \$44.10 a \$16,536.00

4.- Industria: Se les fija una cuota de \$551.00 a \$55,120.00 atendiendo a la capacidad económica de la industria y al servicio que reciben.

Los cobros anteriormente referidos se podrán realizar mediante el recibo que al respecto expida la tesorería.

El municipio podrá celebrar convenio con la Comisión Federal de Electricidad para el cobro de las tarifas.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 11 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer

contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos

resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:**

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;...”

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la

generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la

realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. *Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”*

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Séptima Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación 169-174 Primera Parte
Tesis:
Página: 23
Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. *La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las*

leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

"DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere

de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordo Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutivos y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. *Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO”, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como “las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público” (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.”*

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

“DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Piedras Negras, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil seis.**

En cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 17** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Piedras Negras, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTÍCULO 17. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. --- El pago de derechos por prestación del servicio de alumbrado público (DAP) se hará conforme al siguiente pago mensual. --- Para quienes consuman hasta 350 Kwh. de energía eléctrica (con menor capacidad contributiva y reciban menos beneficio de este servicio), se les aplica la tasa 0. --- 1. Casa – habitación “A”: Pagará de \$8.00 a \$39.00 atendiendo al servicio de alumbrado público que reciban y a la capacidad contributiva. --- 2. Casa – habitación “B”: Pagará de \$41.00 a \$95.00 atendiendo el servicio de alumbrado que reciban y a la capacidad contributiva. --- 3. Comercio: Se les fija una cuota de \$41.00 a \$6,764.10 atendiendo a la capacidad económica de la negociación y al servicio que reciben. --- 4. Industria maquiladora: Se fija una cuota de \$54.00 a \$20,293.55. --- 5. Industria: Se les fija una cuota de \$676.20 a \$6,644.15. --- 6. Propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos a quienes no se les puede cobrar el derecho conforme al convenio que celebre el Municipio con la Comisión Federal de Electricidad pagarán una cuota de \$67.00 a \$6,764.10 en función al servicio de alumbrado público que reciban. --- Los cobros anteriores referidos se podrán realizar mediante recibo que al respecto expida la Tesorería. --- El Municipio podrá celebrar convenio con la Comisión Federal de Electricidad para el cobro de las tarifas.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 17 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

**No. Registro: 206,077
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Octava Época
Instancia: Pleno**

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Avalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un

derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

*“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:*

...

*5o.- Especiales sobre:
a).- Energía eléctrica;...”*

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Séptima Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera

Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagorda Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutivos y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO”, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como “las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público” (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.”

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortíz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

“DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Piedras Negras, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 10 y 32, fracciones IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27, de la Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 32, fracciones IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 10** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“Artículo 10.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Los derechos correspondientes al Servicio de Alumbrado Público se pagará a razón del 2.5% para consumo domiciliario, y del 4.5% para consumo comercial e industrial sobre la base del consumo de Energía Eléctrica de cada usuario, de acuerdo a la facturación de la Comisión Federal de Electricidad.

El resultado que se obtenga se cobrará individualmente a los usuarios, en el recibo que para tal efecto expida la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión Federal de Electricidad, acreditará a favor del Municipio las cantidades que se recauden por el pago de este derecho y con cargo a las sumas acreditadas, se hará las siguientes aplicaciones:

1.- Cubrirá el importe de energía eléctrica suministrada al Municipio por el Servicio de Alumbrado Público.

2.- Cualquier diferencia que resulte, se aplicará de acuerdo a los Convenios que para tal efecto celebre el Municipio con la Comisión Federal de Electricidad”.

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 10 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de

Velasco, González Martínez, Villagordo Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:
...
5o.- Especiales sobre:
a).- Energía eléctrica;...”**

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un "derecho por servicio" representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

"...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio..."

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Séptima Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
169-174 Primera Parte
Tesis:
Página: 23
Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
83, Noviembre de 1994
Tesis: P. XLVIII/94
Página: 33

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el

capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de “contraprestaciones” por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutivos y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO”, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como “las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público” (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa

en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.”

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

“DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 90/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 13, y 46, fracciones V, VI, IX, X, XVI, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nadadores, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 46, fracciones V, VI, IX, X, XVI, XVIII, XXII y XXIII, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 13** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nadadores, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTÍCULO 13.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

El derecho se pagará mensualmente, el pago se hará dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause el pago, cuando se haga en las oficinas de la tesorería municipal o en las instituciones autorizadas para tal efecto, la tarifa será la siguiente:

La tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación de alumbrado público será del 3% para servicio doméstico y del 4% en servicio comercial e industrial, de la cantidad que figure en el recibo o factura de la compañía prestadora del servicio de energía eléctrica.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 13 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía

eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebollo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;

- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5° inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:
...
5o.- Especiales sobre:
a).- Energía eléctrica;...”**

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y

el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno*, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera Parte*, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordo Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto.

Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutive y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutive. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO”, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios

constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios,

repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nadadores, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 13 y 45, fracciones V, VI, VIII a XI, y XII a XXIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 45, fracciones V, VI, VIII a XI, y XII a XXIV, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 13** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

*“Artículo 13.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.
La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público será para el servicio doméstico 4%, comercial e industrial 5% sobre el monto que figure en el recibo que la compañía prestadora del servicio expida”.*

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 13 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de

Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5° inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:
...
5o.- Especiales sobre:
a).- Energía eléctrica;...”**

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Ddesde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por

servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimentel.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-I, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos.
Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutive y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutive. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE,

SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente,

en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículos 19, y 36, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sierra Mojada, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil seis.**

El artículo 36, fracción VI, antes mencionado fue invalidado por contener multas fijas y respecto de ese tema no existe objeción ni controversia alguna por parte de quien suscribe este voto.

Sin embargo, en cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 19** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sierra Mojada, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“ARTÍCULO 19.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

La tarifa será del 5% sobre el consumo doméstico, Industrial y Comercial, el resultado que se obtenga se cobrará individualmente a los usuarios en el recibo que para tal efecto expida la Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo al convenio celebrado sobre el particular, o en la forma que determine la Tesorería Municipal.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa señalada en el párrafo que antecede, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 19 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Época que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Ávalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

“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:

...

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares

y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

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

...

b).- Alumbrado público.

...

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

...

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

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

**"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
XXIX.- Para establecer contribuciones:**

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;..."

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un “derecho por servicio” representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTÍCULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTÍCULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

"DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas."

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos.

Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

“DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutivos y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto

tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ("COOPERACION, NATURALEZA DE LA.", jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ("DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 4/98
Página: 5

“DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sierra Mojada, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS
(RÚBRICA)**



Coahuila

El Gobierno de la Gente

PROFR. HUMBERTO MOREIRA VALDÉS
Gobernador del Estado de Coahuila

LIC. HOMERO RAMOS GLORIA
Secretario de Gobierno y Director del Periódico Oficial

LIC. CÉSAR AUGUSTO GUAJARDO VALDÉS
Subdirector del Periódico Oficial

De acuerdo con el artículo 90 de la Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los servicios prestados por el Periódico Oficial del Gobierno del Estado causarán derechos conforme a la siguiente tarifa:

PUBLICACIONES

1. Avisos Judiciales y administrativos:
 - a. Por cada palabra en primera ó única inserción, \$ 1.00 (Un peso 00/100 M. N.)
 - b. Por cada palabra en inserciones subsecuentes, \$ 0.55 (Cincuenta y cinco centavos M. N.)
2. Por publicación de aviso de registro de fierro de herrar, arete o collar o cancelación de los mismos, señal de sangre o venta, \$ 420.00 (Cuatrocientos veinte pesos 00/100 M. N.)
3. Publicación de balances o estados financieros, \$ 537.00 (Quinientos treinta y siete pesos 00/100 M. N.)
4. Por costo de tipografía relativa a los fierros de registro, arete o collar por cada figura, \$ 420.00 (Cuatrocientos veinte pesos 00/100 M. N.)

SUSCRIPCIONES

1. Por un año, \$ 1,466.00 (Mil cuatrocientos sesenta y seis pesos 00/100 M. N.)
2. Por seis meses, \$ 733.00 (Setecientos treinta y tres pesos 00/100 M. N.)
3. Por tres meses, \$ 385.00 (Trescientos ochenta y cinco pesos 00/100 M. N.)

VENTA DE PERIÓDICOS

1. Número del día, \$ 16.00 (Dieciséis pesos 00/100 M. N.)
2. Números atrasados hasta seis años, \$ 55.00 (Cincuenta y cinco pesos 00/100 M. N.)
3. Números atrasados de más de seis años, \$ 105.00 (Ciento cinco pesos 00/100 M. N.)
4. Códigos, Leyes, Reglamentos, suplementos o ediciones de más de 24 páginas, \$ 135.00 (Ciento treinta y cinco 00/100 M. N.)

Tarifas vigentes a partir del 01 de Enero de 2008.

El Periódico Oficial se publica ordinariamente los martes y viernes, pudiéndose hacer las ediciones extraordinarias cuando el trabajo así lo amerite.

Periférico Luis Echeverría Álvarez N° 350, Col. República Oriente, Código Postal 25280, Saltillo, Coahuila.
Teléfono y Fax 01 (844) 4308240
Horario de Atención: Lunes a Viernes de 08:00 a 15:00 horas.

Página de Internet del Gobierno de Coahuila: www.coahuila.gob.mx
Página de Internet del Periódico Oficial: <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx>
Correo Electrónico del Periódico Oficial: periodico_coahuila@yahoo.com.mx