



PRIMERA SECCION

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



PERIODICO OFICIAL

TOMO CXIV

Saltillo, Coahuila, martes 16 de octubre de 2007

número 83

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

ACUERDO del Ejecutivo del Estado de Coahuila, mediante el cual se otorga la Patente de Aspirante a Notario al C. Licenciado Gilberto Antonio Muela González.	2
ACUERDO de la Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila, mediante el cual se dan a conocer las Participaciones entregadas a los Municipios del Estado, en el trimestre julio-septiembre 2007.	2
DATOS de los funcionarios públicos del Municipio de Piedras Negras, Coahuila, encargados de la información reservada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7º del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública en el Estado de Coahuila.	4
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2007, dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y promovida por el Procurador General de la República respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007.	5
VOTO CONCURRENTES que formula el Señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 5/2007, promovida por el Procurador General de la República.	18
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2007, dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y promovida por el Procurador General de la República respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007.	21
VOTO CONCURRENTES que formula el Señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 9/2007, promovida por el Procurador General de la República.	34
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2007, dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y promovida por el Procurador General de la República respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Sabinas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007.	37

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2007, dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y promovida por el Procurador General de la República respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007. 48

VOTO CONCURRENTES que formula el Señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, relativo a la Acción de Inconstitucionalidad 15/2007, y Análogas, promovida por el Procurador General de la República. 63

VOTO DE MINORÍA que formulan los Señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza, en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2007, promovida por el Procurador General de la República. 71

PROFESOR HUMBERTO MOREIRA VALDÉS, GOBERNADOR DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE ME CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 82, FRACCIÓN XVIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y 86 DE LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO, Y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que mediante escrito dirigido a este Ejecutivo, el Licenciado GILBERTO ANTONIO MUELA GONZÁLEZ, solicitó el otorgamiento de la Patente de Aspirante a Notario en esta entidad.

SEGUNDO.- Que habiendo cumplido el solicitante con todos los requisitos que establece el artículo 76 de la Ley del Notariado vigente en el Estado, para que se le expida la Patente respectiva, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se otorga la *Patente de Aspirante a Notario* al C. LICENCIADO GILBERTO ANTONIO MUELA GONZÁLEZ.

SEGUNDO.- Publíquese el presente Acuerdo por una sola vez en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Así lo resuelve y firma el C. **PROFESOR HUMBERTO MOREIRA VALDÉS**, Gobernador del Estado, en la Residencia del Poder Ejecutivo, en la Ciudad de Saltillo, Coahuila, a los 11 días del mes de septiembre de 2007.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN EL GOBERNADOR DEL ESTADO

**PROFESOR HUMBERTO MOREIRA VALDÉS
(RÚBRICA)**

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

**LIC. HOMERO RAMOS GLORIA
(RÚBRICA)**



Con fundamento en el Artículo 26, fracciones V, VI y XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal, se dan a conocer el por ciento y monto de las participaciones entregadas a cada uno de los Municipios de la Entidad correspondientes al Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, en el trimestre Julio-Septiembre 2007.

CONSIDERANDO

Que con fecha 13 de febrero de 2007 en el Periódico Oficial No. 13, fue publicado el Acuerdo por el que se dan a conocer las fórmulas y variables utilizadas, el por ciento y monto estimados, para cada uno de los municipios de la entidad correspondientes al Fondo General de Participaciones y al Fondo de Fomento Municipal, así como el calendario de entrega para el ejercicio fiscal de 2007, en cumplimiento a lo señalado por el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal.

Que la propia Ley de Coordinación Fiscal en el último párrafo del mismo Artículo 6°, estipula que además de los montos anuales de las participaciones estimadas, se deberá de publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas, y en su caso el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal, a lo que se procede en los siguientes términos:

SE DAN A CONOCER LAS PARTICIPACIONES ENTREGADAS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO EN EL TRIMESTRE JULIO-SEPTIEMBRE 2007.

PRIMERO.- Las Participaciones entregadas a los municipios por concepto del Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal en el trimestre Julio-Septiembre del 2007, fueron:

**Participaciones Transferidas a Municipios
Tercer Trimestre Julio Septiembre de 2007**

Municipio	Fondo General de Participaciones		Fondo de Fomento Municipal	
	Porcentaje	Monto (Pesos)	Porcentaje	Monto (Pesos)
ABASOLO	0.70258%	2,171,340	0.08616%	35,292
ACUÑA	4.69688%	14,515,854	4.72386%	1,934,952
ALLENDE	1.07310%	3,316,440	0.58214%	238,452
ARTEAGA	1.04731%	3,236,760	0.96773%	396,396
CANDELA	0.61394%	1,897,416	0.10756%	44,058
CASTAÑOS	1.13200%	3,498,468	0.74888%	306,750
CUATRO CIENÉGAS	0.86101%	2,660,964	0.37793%	154,806
FRANCISCO I MADERO	1.87654%	5,799,522	1.37666%	563,898
FRONTERA	2.39075%	7,388,694	2.12728%	871,362
GENERAL CEPEDA	0.85215%	2,633,586	0.43326%	177,468
GENERAL ESCOBEDO	0.70919%	2,191,770	0.13347%	54,672
GUERRERO	0.62309%	1,925,670	0.11758%	48,162
HIDALGO	0.59695%	1,844,880	0.09820%	40,224
JIMÉNEZ	0.81895%	2,530,998	0.28726%	117,666
JUÁREZ	0.64527%	1,994,232	0.09526%	39,018
LAMADRID	0.66150%	2,044,374	0.10558%	43,248
MATAMOROS	2.69357%	8,324,580	2.51632%	1,030,716
MONCLOVA	6.04101%	18,669,930	5.55258%	2,274,408
MORELOS	0.74747%	2,310,084	0.24997%	102,390
MUZQUIZ	2.22509%	6,876,720	1.86155%	762,516
NADADORES	0.75685%	2,339,082	0.20022%	82,014
NAVA	1.23913%	3,829,584	1.28470%	526,230
OCAMPO	0.84556%	2,613,228	0.29979%	122,796
PARRAS	1.65187%	5,105,154	1.31955%	540,504
PIEDRAS NEGRAS	5.57107%	17,217,582	5.17623%	2,120,250
PROGRESO	0.73967%	2,285,976	0.15210%	62,304
RAMOS ARIZPE	3.00865%	9,298,320	4.16886%	1,707,618
SABINAS	2.32696%	7,191,540	2.10064%	860,448
SACRAMENTO	0.68035%	2,102,658	0.11623%	47,610
SALTILLO	19.52596%	60,345,612	26.31835%	10,780,326
SAN BUENAVENTURA	1.06372%	3,287,448	0.63729%	261,042
SAN JUAN DE SABINAS	1.75529%	5,424,786	1.98249%	812,052
SAN PEDRO	2.75397%	8,511,234	2.52823%	1,035,594
SIERRA MOJADA	0.70635%	2,182,998	0.19653%	80,502
TORREÓN	23.76244%	73,438,596	29.82520%	12,216,774
VIESCA	0.99077%	3,062,010	0.46611%	190,926
VILLA UNIÓN	0.74222%	2,293,866	0.21850%	89,502
ZARAGOZA	0.87082%	2,691,294	0.45971%	188,304
T O T A L ==>>	100.00000%	309,053,250	100.00000%	40,961,250

El monto entregado a los municipios en el trimestre Julio-Septiembre 2007, corresponde a los anticipos que percibieron y que fueron determinados conforme al procedimiento señalado en los artículos 2º y 4º de la Ley para la Distribución de Participaciones y Aportaciones Federales a los Municipios del Estado 2007.

SEGUNDO: En cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal, publíquese por una sola vez en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

A T E N T A M E N T E
SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION
Saltillo, Coahuila a 3 de Octubre de 2007

EL SECRETARIO DE FINANZAS

LIC. JORGE TORRES LÓPEZ
(RÚBRICA)



DATOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE PIEDRAS NEGRAS, COAHUILA ENCARGADOS DE LA INFORMACIÓN RESERVADA, DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 7º DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

NOMBRE: LIC. JESÚS MARIO FLORES GARZA
TELEFONO: 878 78 266 74
FAX: 878 78 266 75
CORREO ELECTRÓNICO: presidentemunicipal@pedrasnegras.gob.mx.

NOMBRE: PROFR. JAVIER. E. SALINAS AMEZCUA
TELEFONO: 878 78 266 80
FAX: 878 78 266 80
CORREO ELECTRÓNICO: secretariadelayuntamiento@pedrasnegras.gob.mx.

NOMBRE: LIC. LUISA MARCELA AGUIRRE ARREDONDO
TELEFONO: 878 78 266 76
FAX: 878 78 266 66 EXT. 1136
CORREO ELECTRÓNICO: secretariatecnica@pedrasnegras.gob.mx.

NOMBRE: LIC. SANTIAGO ELIAS CASTRO DE HOYOS
TELEFONO: 878 78 266 66 EXT. 1171
FAX: 878 78 266 66 EXT. 1198
CORREO ELECTRÓNICO: licsantiagoelias@hotmail.com

NOMBRE: C.P. RAÚL ALEJANDRO VELA ERHARD
TELEFONO: 878 78 266 99
FAX: 878 78 266 66 EXT. 1194
CORREO ELECTRÓNICO: tesoreriamunicipal@pedrasnegras.gob.mx.

NOMBRE: C.P. MIGUEL ANGEL PAZ MARTÍNEZ
TELEFONO: 878 78 266 92
FAX: 878 78 266 66 EXT. 1148
CORREO ELECTRÓNICO: contraloria@pedrasnegras.gob.mx.

NOMBRE: MARÍA GUADALUPE INFANTE MATA
TELEFONO: 878 11 202 74
FAX: 878 79 558 66
CORREO ELECTRÓNICO: unidaddearchivo@pedrasnegras.gob.mx.

NOMBRE: LIC. MARIO JAUREGUI PADILLA
TELEFONO: 878 78 324 84
FAX: 878 78 324 84
CORREO ELECTRÓNICO: Mario_jauregui@hotmail.com

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2007.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Vo. Bo.

MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiocho de junio de dos mil siete.**

VISTOS para resolver los autos de la presente acción de inconstitucionalidad 5/2007, y;

Cotejada.

RESULTANDO QUE:

PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora), y norma impugnada. Por oficio presentado el veinticinco de enero de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas generales que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:

- a) Poder Legislativo del Estado de Coahuila.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila.

Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:

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 del año 2007", publicados en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el veintiséis de diciembre de dos mil seis.

SEGUNDO.- Conceptos de invalidez. El Procurador General de la República en sus conceptos de invalidez, manifestó en síntesis que:

1.- El artículo 11 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007", es violatorio de los artículos 16, 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a), 124 de la Constitución Federal, por lo siguiente:

De conformidad con los artículos 40, 42 y 124 de la Constitución Federal, el Estado Mexicano se constituye en una República Federal, compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental, por lo que si bien los estados pueden crear su propio sistema jurídico no deben contravenir las disposiciones del Pacto Federal en el que se establecen competencias residuales, de acuerdo con lo cual, todas aquellas facultades que no están expresamente otorgadas a la Federación, corresponden a los estados.

En relación con lo anterior, de la interpretación literal del artículo 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a) de la Constitución Federal, se desprende que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones en materia de energía eléctrica.

Así, en términos de lo previsto por el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones deben tener ciertos elementos, tales como sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago.

De acuerdo con el artículo 2º del citado Código, los tributos se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, siendo estos últimos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público.

En este contexto, si bien es cierto que el artículo 115, fracción III, inciso b) de la Constitución Federal, prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, también lo es que dicha facultad no se extiende para que este nivel de gobierno pueda, a través de su Ley de Ingresos, cobrar impuestos al consumo de energía eléctrica.

En este entendido, el artículo que se tilda de inconstitucional, al conformar la base del gravamen de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica, trastoca los artículos constitucionales mencionados, toda vez que no se está pagando por la prestación del servicio otorgado por el Municipio en sus funciones de derecho público, sino en relación a lo que el contribuyente consume de luz, resultando que a mayor consumo de energía eléctrica, la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo, y en sentido contrario, a menor consumo de luz, menor la base gravable y, por consecuencia, disminuye la causación del gravamen.

De tal suerte que la base se establece de acuerdo a la capacidad contributiva, en relación al consumo de energía eléctrica lo cual no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado sino a un hecho o acto ajeno que tiende a gravar la capacidad tributaria de quienes utilizan el servicio.

Lo anterior se robustece con el criterio sustentado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2006. De tal modo que si la legislatura de Coahuila, con la emisión del numeral 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, establece un impuesto al consumo del fluido eléctrico, resulta incontrovertible que desborda el marco de sus atribuciones y, por ende, invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, establecida en el precepto 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo impugnado.

Cita en apoyo a lo anterior, las tesis de rubros: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN" y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN".

La garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de la Constitución Federal, obliga a toda autoridad —incluidos los Congresos locales— que emite un acto a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación. El primero de ellos, se cumple con la cita de los preceptos legales en que se apoye la determinación adoptada, el segundo, con la expresión de las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales que demuestren la adecuación de las hipótesis contenidas en las disposiciones que sirvieron de fundamento para emitir el acto con el caso concreto.

Agrega que ese Alto Tribunal ha considerado que tratándose de actos legislativos la garantía de legalidad se cumple cuando el órgano legislativo que expide el ordenamiento, constitucionalmente está facultado para ello, ya que tal requisito, se satisface cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondientes le confiere y, respecto a la motivación, ésta se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

De igual forma, apoya sus argumentos en la tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA". Que el Poder Legislativo sólo puede emitir normas cuyo ámbito espacial, material y personal de validez corresponda a la esfera de atribuciones del órgano colegiado de acuerdo con la Ley Fundamental.

En este contexto, es evidente que el Congreso del Estado de Coahuila, al no estar facultado para fijar un impuesto en materia de energía eléctrica actuó fuera de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, transgrediendo con ello los artículos 16 y 124 de la Carta Magna, toda vez que fue más allá de su esfera de competencia, y en consecuencia, vulnera el numeral 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a) de la propia Norma Fundamental.

2.- Por otra parte, aduce que las fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI del artículo 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, establecen diversas multas fijas, las cuales son contrarias al primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, mismo que instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas o fijas.

En el derecho penal como en el administrativo sancionador existen inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, como lo es la sanción, de tal forma que los principios establecidos en materia penal no son ajenos al ámbito administrativo para la aplicación de las sanciones.

En este sentido, el Congreso del Estado de Coahuila al legislar en materia de ingresos, debe salvaguardar el imperativo constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal, esto es, al momento de crear la norma jurídica debe precisar en su contenido un parámetro que incluya un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa o sanción, rango en el cual la autoridad fiscal deberá fijarla, basándose en la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, lo que garantiza el derecho fundamental a la seguridad jurídica.

La autoridad administrativa sancionadora estaría imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, imponiendo una multa de manera irrazonable y desproporcionada, consecuentemente, esa falta de oportunidad para individualizar la sanción por parte de la autoridad administrativa, es lo que conduce a considerar que las citadas multas pueden ser excesivas.

Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE".

Que se viola el artículo 16 de la Constitución Federal ya que, el Congreso local, al prever una multa fija en el numeral impugnado, contravino lo dispuesto por el artículo 22 de la Carta Magna, toda vez que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; en esta tesitura, al no poder existir dentro de nuestro marco jurídico este tipo de multas, el Congreso local se extralimitó en sus atribuciones.

En este sentido, y toda vez que el numeral impugnado contradice lo dispuesto por los numerales 16 y 22, primer párrafo de la Constitución Federal, se rompe con la supremacía constitucional establecida, al pretender ubicarse por encima de la misma Carta Magna.

En mérito de lo expuesto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar la inconstitucionalidad de las fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI del artículo 47 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro

Ciénegas, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007", toda vez que es contrario a lo dispuesto por los numerales 16 y 22, primer párrafo de la Constitución Federal.

TERCERO.- Artículos constitucionales que el promovente señala como violados. Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son el 16, 22, 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) y 124.

CUARTO.- Admisión y trámite. Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 5/2007 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

En proveído de veintinueve de enero de dos mil siete, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al órgano ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.- Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada al rendir sus informes manifestaron, en síntesis:

Poder Legislativo del Estado de Coahuila:

Aduce que cuenta con las facultades para emitir leyes donde se disponga el pago de contribuciones, incluidas las derivadas de derechos por la prestación de servicios públicos, así como que el procedimiento legislativo fue seguido puntualmente y que por ende no existe ilegalidad alguna en cuanto al procedimiento desarrollado por el Congreso local.

Agrega que en el marco de un sistema de coordinación fiscal se pueden dar materias concurrentes, tal y como ocurre en el caso, al prever el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que los municipios cobren el derecho del servicio de alumbrado público utilizando como base el consumo de energía eléctrica.

Que el artículo 73 de la Constitución Federal, dispone que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre energía eléctrica; y, por su parte, el artículo 115, fracción III, inciso b), prevé que los municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el alumbrado público y, la fracción IV, inciso c) del mismo precepto, establece que los municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura del "derecho" para el financiamiento del servicio público, es facultad de este Congreso Estatal aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, en principio se aprecia que por una parte, el Congreso tiene atribución para el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica, y por la otra que, al corresponder a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los municipios por concepto de los servicios que presten, siendo de su competencia exclusiva el servicio de alumbrado público, éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

Considera que si bien la base del derecho es el importe del consumo de energía eléctrica, en forma alguna constituye una tributación que invada la esfera de competencia del legislador federal, que por cierto hasta la fecha, no hay antecedente que haya promovido acción de inconstitucionalidad, ya que dicho derecho corresponde a una atribución que el artículo 115 constitucional otorga a los municipios y que los mismos cobran sobre la base de su autonomía municipal; y que es totalmente diverso en su naturaleza, como la hemos expuesto, a las contribuciones federales en la materia, resultando además que el mismo guarda el principio de proporcionalidad y equidad que demanda la Constitución a todas las contribuciones.

Por otra parte, en relación con las sanciones administrativas y fiscales que son tildadas como inconstitucionales, señala que las mismas son emitidas sobre la base de la libertad de hacienda que el artículo 115 constitucional otorga en beneficio de los municipios, por lo que las mismas sanciones se aprobaron en estricto apego a lo establecido en nuestra Carta Magna.

Añade que la finalidad de las normas que establecen multas administrativas, es la de mantener la observancia de los preceptos que establecen los reglamentos y normas que rigen la vida de los municipios, a través de un sistema de sanciones que actualice la coercitividad de las normas y no como un método recaudatorio, por lo que en términos de naturaleza jurídica, no es válido aplicar los mismos criterios que rigen para las contribuciones en lo general.

Que por lo que respecta a las fracciones V, VI, VII, XII y XIII del artículo impugnado, antes de señalar la cuantía de la multa o sanción, se utiliza la palabra "a" que en el caso adquiere la connotación de la proposición "hasta". Este empleo de la palabra "a" es sostenido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Por lo tanto, en las fracciones aludidas en ningún caso se trató de establecer un monto fijo sino de decir que la multa sería "hasta", por lo que no existe inconstitucionalidad, sino una escala que inicia desde el valor mínimo monetario que la ley permite hasta el monto máximo consignado en la ley.

De hecho si el legislador hubiera deseado que dichas multas fueran fijas, utilizaría la palabra "de" que en ese mismo artículo empleó.

Las fracciones en mención, son impugnadas por una mala interpretación gramatical, por lo que los argumentos empleados para suponer su inconstitucionalidad deben ser desestimados.

Agrega que por lo que respecta a las fracciones VIII, IX, XI, XV al XXI, si bien las multas ahí previstas son fijas, en forma alguna pueden considerarse como excesivas, puesto que la más elevada, dispone como sanción la cantidad de \$1,700.00 (UN MIL SETECIENTOS PESOS 00/100 M.N.), misma que se refiere al quebranto de sellos de clausura, conducta que es realmente grave, y que pone de manifiesto el desprecio hacia la autoridad por parte del

agresor. La mayoría de las multas oscilan entre los \$80.00 (OCHENTA PESOS 00/100 M.N.), y los \$210.00 (DOSCIENTOS DIEZ PESOS 00/100 M.N.), que representan no más de cinco salarios mínimos diarios vigentes en el Estado, que es de \$47.60 (CUARENTA Y SIETE PESOS 00/60 M.N.), lo que guarda una proporción razonable con la capacidad económica de los potenciales infractores.

Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila:

Es cierto el acto legislativo que aduce la parte demandante consistente en la promulgación de la "Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila para el ejercicio fiscal 2007", en específico los artículos 11, 47, fracciones V a IX, XI a XIII y XV (sic) por medio del Decreto 132 publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha de veintiséis de diciembre de dos mil seis, sin embargo, dicho acto no es violatorio de la Constitución Federal, toda vez que el mismo reúne los requisitos de constitucionalidad y legalidad que lo rige, al ajustarse su actuación a lo previsto por el artículo 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Agrega que la promulgación del decreto aludido, constitucionalmente son actos propios del Ejecutivo del Estado e implican un reconocimiento formal por éste consistente en que las leyes o decretos han sido aprobados conforme a derecho y deben ser obedecidos, tal es el alcance de la fórmula: "Imprimase, Comuníquese y Obsérvese", que señala el artículo 66 de la Constitución Política del Estado.

SEXTO.- Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO QUE:

PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 11 y 47, fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro de Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007" y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Oportunidad. Por razón de método, en primer término se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

El párrafo primero del artículo 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, la "Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro de Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", la cual contiene los artículos 11 y 47 fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro de Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007" impugnados en el presente medio de control constitucional, se publicó el martes veintiséis de diciembre de dos mil seis en el Periódico Oficial de la entidad, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas veintitrés y siguientes del expediente, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del miércoles veintisiete de diciembre de dos mil seis al jueves veinticinco de enero de dos mil siete.

En el caso concreto, según consta del sello que obra al reverso de la foja veintiuno del presente expediente, la demanda se presentó el último día del plazo, esto es el jueves veinticinco de enero de dos mil siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que es oportuna.

TERCERO.- Legitimación del promotor de la acción. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República².

De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que el Procurador General de la República, podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras, y, si en el caso, dicho funcionario ejercita la acción en contra de los artículos 11 y 47 fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro de Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", esto es, de una ley estatal, es inconcuso que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001³ y P./J.92/2006⁴, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO

¹ "Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)".

² Foja 22 del expediente.

³ Novena Época. Pleno. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página: 823.

⁴ Novena Época. Pleno. Tomo XXIV. Julio de 2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página 818.

FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES” y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL”.

CUARTO.- Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobrecimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

QUINTO.- Estudio de fondo. (Temas: Facultades del Congreso de la Unión y naturaleza de la contribución prevista en el artículo impugnado). En primer término se estudiará el primer concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendente a evidenciar que el artículo 11 de la “Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007”, es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) constitucional, toda vez que según aduce, en aquél se establece una contribución al consumo de energía eléctrica, lo cual excede la competencia de la legislatura del Estado para fijar las contribuciones que deben recaudar los Municipios por el servicio de alumbrado público prevista por el artículo 115, fracción III, inciso b), en relación con la fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal.

La primera interrogante que tendremos que atender es ¿cuáles son las facultades del Congreso de la Unión en materia de energía eléctrica? El artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal, dispone que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; y por su parte, el 115, fracción III, inciso b) prevé que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el alumbrado público y, la fracción IV, inciso c) del mismo precepto, establece que los Municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura del “derecho” para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno⁵.

De acuerdo con lo anterior, en principio se aprecia que por una parte, el Congreso Federal tiene atribución para el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica, y por la otra que, al corresponder a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que presten, siendo de su competencia exclusiva el servicio de alumbrado público, éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

En efecto, de conformidad con las fracciones III inciso b) y IV inciso c) del artículo 115 de la Constitución Federal, la Hacienda Pública de los Municipios se compone, entre otras cosas, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo, y como ya se dijo el servicio público de alumbrado es uno de los servicios que prestan los Municipios. Por tanto, los Municipios al tener a su cargo el servicio público de alumbrado, indiscutiblemente pueden gravarlo a efecto de realizar cobros y recaudaciones para poder seguir prestando dicho servicio, sin embargo, deberán hacerlo como un derecho y no como impuesto.

¿El artículo impugnado es inconstitucional? A efecto de determinar si el artículo impugnado resulta constitucional o no, es necesario establecer claramente la naturaleza de la contribución contenida por el citado precepto, es decir, si el mismo se trata de una contribución de las previstas por el precitado artículo 73 de la Constitución Federal, tal como sostiene el Procurador o si por el contrario se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso de la entidad.

En primer término, de manera general podemos señalar que desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al poder público, que se plasman en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.

En nuestro país, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal⁶, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto en nivel federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, ya que consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los

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

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...) III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (...) b) Alumbrado público. (...) Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; (...).

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: (...) c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (...)”.

⁶ “Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos: (...) IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios⁷.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, podemos esbozar un concepto jurídico de las contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, al cual se le puede definir como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Una vez fijado un concepto constitucional de contribución o tributo, tenemos que éste se conforma de distintas especies, que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, consisten en el sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa, y época de pago.

Así, aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa⁸, debe entenderse que el término “objeto”, se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

- a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- b) Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición, en cuanto que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo y será lícita su exigencia.

En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado⁹.

- c) Base Imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

- d) Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal, y;

- e) Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, presentándose de manera distinta, dependiendo de qué tipo de contribución se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

⁷ “En nuestro país las contribuciones pueden ser pagadas en dinero o bien en especie, en tanto que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal no se limita al dinero, sino que genéricamente se refiere a “Contribuir para los gastos públicos...”. Para ejemplificar lo anterior, se cita el tercer párrafo del Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, que dispone: “El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los ingresos pagados en especie o en servicios, por contribuciones, así como, en su caso, el destino de los mismos”.

⁸ “Artículo 50.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal”.

⁹ Este elemento es de naturaleza compleja y este Alto Tribunal al resolver el Amparo en Revisión 351/97, el veinte de enero de mil novecientos noventa y ocho, estableció que se compone de dos elementos: el subjetivo y el objetivo. El elemento subjetivo es la relación, preestablecida también por la ley, en la que debe encontrarse el sujeto pasivo del tributo con aquel primer elemento (objetivo) a fin de que pueda surgir frente a él el crédito impositivo del ente público. Por su parte, el elemento objetivo del hecho imponible (o presupuesto objetivo) es un acto, un hecho o una situación de la persona o de sus bienes que puede ser contemplado desde varios aspectos (material, espacial, temporal y cuantitativo).

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas, y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Una vez sentadas las bases anteriores, cabe señalar que en nivel federal el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, establece la clasificación de las contribuciones comprendidas en nuestro ordenamiento jurídico, distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales conceptualiza de la siguiente forma:

1.- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

2.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

3.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

4.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, 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 cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por su parte, el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 5º¹⁰ reconoce como contribuciones a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, y en su artículo 7º¹¹ define a los derechos como las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público.

De lo expuesto, podemos afirmar que en las contribuciones denominadas "derechos", el hecho imponible constituye una actuación de los órganos del estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio; mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo. No está por demás agregar que si bien la exigencia de capacidad contributiva es nota de las contribuciones, en el caso de los impuestos, que es su especie más importante, este aspecto cobra mayor relevancia.

Al respecto, cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis, y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera tal que se respete la garantía de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible. Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar tal hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual podrá revelarnos el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, que se encuentra oculto en la base y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación, lo cual en algunas ocasiones podrá revelarnos que un impuesto grava un objeto diferente

¹⁰ "Artículo 5º.- Son contribuciones los impuestos, derechos y contribuciones especiales".

¹¹ "Artículo 7º.- Son derechos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público".

al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

¿Cuál es la naturaleza de la contribución prevista en el artículo 11 impugnado? Para analizar esta cuestión, conviene citar el contenido del precepto impugnado, el cual se encuentra previsto en el Título Segundo denominado "De las Contribuciones", Capítulo Séptimo denominado "De los derechos por la prestación de servicios públicos", Sección Segunda denominada "De los servicios de alumbrado público", de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007":

"TÍTULO SEGUNDO
DE LAS CONTRIBUCIONES
CAPÍTULO SÉPTIMO
DE LOS DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS
SECCIÓN SEGUNDA
DE LOS SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO

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". |

Del artículo transcrito se advierte que la "Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público por el municipio.

No obstante lo anterior, tenemos que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se rompe con el contenido del artículo 11, al regular que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo de energía eléctrica, que realicen las personas físicas o morales de cada municipio, y que a dicha base se aplicarán las tasas contenidas en dicho precepto.

De ello se advierte que la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva, el consumo de energía eléctrica, por lo que en el caso, la base imponible se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía.

Como expusimos, este conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es el que servirá para el cálculo del tributo, que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, permite concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.

Por tanto, no obstante que el artículo 11 impugnado, denomina a la contribución de mérito "derecho", materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que como quedó previamente estudiado, es competencia exclusiva de la Federación, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal.

En similar sentido se ha pronunciado esta Suprema Corte, al plasmar este criterio en las tesis de jurisprudencia P./J. 6/88¹² y 2º./J.25/2004¹³, de rubros: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN" y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN".

No obsta a la conclusión alcanzada, la manifestación del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, en el sentido de que, según el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, el establecimiento de contribuciones en materia de energía eléctrica, no es facultad exclusiva de la Federación, sino concurrente con la de las entidades federativas, a través de las legislaturas locales, de modo que se les faculta para fijar el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos, por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Sobre el particular, cabe destacar que el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo de la Constitución Federal¹⁴, establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales

¹² Octava Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, primera parte-1. Enero a junio de 1988. Página 134.

¹³ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Marzo de 2004. Página 317.

¹⁴ Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

(...)

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

—entre las que se encuentran las relativas a energía eléctrica—, en la proporción que la ley secundaria federal lo determine, y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En términos de lo que se ha venido exponiendo, lo anterior no significa que las entidades federativas tengan competencia concurrente con la Federación para que, a través de las legislaturas locales, fijen impuestos u otras contribuciones sobre energía eléctrica; por el contrario, al ser una materia de competencia exclusiva de la Federación, ésta es la única facultada para establecer contribuciones especiales en ese rubro.

Lo que en realidad dispone el precepto constitucional señalado, es que a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se permite a las entidades federativas recibir participaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal; en el caso particular, se les autoriza a percibir ingresos de los recursos obtenidos a través de contribuciones especiales en materia de energía eléctrica (impuesto establecido por la Federación), pero al mismo tiempo, se impone a las legislaturas locales la obligación de fijar el porcentaje que corresponderá a los Municipios, respecto de dichos ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

En tales condiciones, queda claro que el precepto constitucional invocado por el Congreso local, no establece una competencia concurrente en materia de contribuciones sobre energía eléctrica, sino sólo un sistema de distribución de participaciones federales por ese concepto a las entidades federativas y de éstas a los Municipios.

Al respecto, conviene tener presente el criterio de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS"¹⁵.

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 11 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007".

En similares términos ya se ha pronunciado este Alto Tribunal al resolver en la sesión pública de veintisiete de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de nueve votos¹⁶, las acciones de inconstitucionalidad 21/2005¹⁷, 22/2005¹⁸ y 23/2005¹⁹. Así como en la sesión pública de treinta de mayo de dos mil seis, por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 10/2006²⁰, 11/2006²¹ y 12/2006²²; en la sesión pública de primero de junio de dos mil seis, por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 16/2006²³; y en la sesión pública de cinco de junio de dos mil seis, también por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2006²⁴, 15/2006²⁵, 17/2006²⁶, 18/2006²⁷, 19/2006²⁸, 20/2006²⁹, 21/2006³⁰, 22/2006³¹ y 23/2006³².

SEXTO.- Estudio de fondo. (Tema: Multas fijas). Enseguida analizaremos la impugnación que el promovente hace respecto de las fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI del artículo 47 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007"; en tanto que considera que en ellas se prevén multas fijas que son contrarias a los artículos 16 y 22, primer párrafo de la Constitución Federal.

En principio conviene precisar ¿qué es lo que se ha entendido por multa fija?

El artículo 22 de la Constitución Federal³³ establece que están prohibidas, entre otras penas, la multa excesiva.

Ya en diversos precedentes nos hemos pronunciado sobre este tema, en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95³⁴ de rubro "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE".

(...)"

¹⁵ Esta tesis fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 151-156 Primera Parte, Página 149 y su texto es el siguiente: "Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118)".

¹⁶ No asistieron los señores Ministros Presidente Mariano Azuela Gutiérrez y Genaro David Góngora Pimentel, por estar cumpliendo con comisiones de carácter oficial.

¹⁷ Fue ponente el Ministro Sergio Armando Valls Hernández.

¹⁸ Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

¹⁹ Fue ponente el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, y dada su ausencia en la sesión en la que se resolvió el asunto, hizo suyo el proyecto la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

²⁰ Fue ponente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²¹ Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

²² Fue ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

²³ Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

²⁴ Fue ponente el Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

²⁵ Fue ponente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

²⁶ Fue ponente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

²⁷ Fue ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

²⁸ Fue ponente la Ministra Olga Sánchez Cordero.

²⁹ Fue ponente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

³⁰ Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

³¹ Fue ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

³² Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

³³ "Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales".

³⁴ Esta tesis fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II de julio de 1995, en la página 5 y su texto es el siguiente: "...De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina

Así, la imposición de multas o sanciones debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario, resultará excesiva.

En otras palabras, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberá considerarse la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.

En este sentido, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Sirven de apoyo, las tesis de jurisprudencia P./J. 102/99³⁵ y P./J. 17/2000³⁶, de rubros: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES" y "MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA".

Ahora bien, en el único concepto de invalidez planteado, el promovente aduce esencialmente que el artículo impugnado establece, en las fracciones impugnadas, diversas multas fijas, que son contrarias al artículo 22 de la Constitución Federal, ya que no prevén los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla.

En el caso, se impugnan las fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI del artículo 47 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", las cuáles disponen:

"Artículo 47.- Los ingresos que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán las siguientes:

(...).

V. Traspasar una licencia de funcionamiento sin la autorización del C. Presidente Municipal, del Tesorero Municipal y la previa autorización por la junta de cabildo, multa de a (sic) \$ 715.00.

VI. La violación de las disposiciones contenidas al caso en la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado de Coahuila, multa a (sic) \$550.00 sin perjuicio de responsabilidad penal a (sic) que se pudiera haber incurrido.

VII. En caso de reincidencia de las fracciones V y VI, se aplicarán las siguientes sanciones:

1. Cuando se reincide por primera vez se duplicará la sanción establecida en la partida anterior y se clausurará el establecimiento hasta por 30 días.

2. Si reincide por segunda vez o más veces, se clausurará definitivamente el establecimiento y se aplicará una multa a (sic) \$4,200.00.

VIII. Los predios no construidos en la zona urbana, deberán ser bardeados o cercados a una altura mínima de dos metros con cualquier clase de material adecuado, el incumplimiento de esta disposición se sancionará con una multa de \$6.00 por metro lineal.

IX.- Las banquetas que se encuentren en mal estado, deberán ser reparadas inmediatamente después de que así lo ordene el Departamento de Obras Públicas del Municipio, en caso de inobservancia se aplicará una multa de \$ 4.00 por metro cuadrado, a los infractores de esta disposición.

XI.- Es obligación de toda persona, que construya o repare una obra, solicitar permiso al Departamento de Obra Pública (sic) del Municipio, para mejoras, fachadas o bardas, dicho permiso será gratuito, quien no cumpla con esta disposición será sancionado con una multa a (sic) \$260.00.

XII.- La construcción o reparación de fachadas o marquesinas que puedan significar un peligro para la circulación en las banquetas, deberán ser protegidas con el máximo de seguridad para los peatones, quedando totalmente prohibido obstruir la banqueta que dificulte la circulación. Los infractores de esta disposición serán sancionados con multa a (sic) \$ 550.00 sin perjuicio de construir la obra de protección a su cargo.

XIII.- Se sancionará a (sic) \$ 350.00 a las personas que no mantengan limpios los lotes baldíos, usos y colindancias con la vía pública, cuando el Departamento de Obras Públicas lo requiera.

XV.- Quienes violen sellos de clausura, se harán acreedores a una sanción de \$ 1,700.00.

y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda".

³⁵ Esta tesis fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X de noviembre de 1999, en la página 31 y su texto es el siguiente: "Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor".

³⁶ Esta tesis fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI de marzo de 2000, en la página 59 y su texto es el siguiente: "El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación".

- XVI.- A quines realicen matanza clandestina de animales, se les aplicará una multa de \$ 1,500.00.
XVII.- Se sancionará con una multa de \$ 180.00 a las personas que sin autorización incurran en cualquiera de las conductas siguientes:
1.- Descuidar el aseo del tramo de calle y banqueta que corresponda a los propietarios o poseedores de casas, edificios, terrenos baldíos y establecimientos comerciales o industriales.
2.- Quemar basura o desperdicios fuera de los lugares autorizados por el R. Ayuntamiento.
3.- Destruir los depósitos de basura instalados en la vía pública.
XVIII.- Por tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados, por tal efecto por el R. Ayuntamiento cobrará una multa de \$ 250.000.
XIX.- Por fraccionamientos no autorizados, una multa de \$ 210.00 por lote.
XX.- Por relotificaciones no autorizadas, se cobrará una multa de a (sic) 160.00 por lote.
XXI.- Por la ocupación de dos espacios de estacionamiento en la vía pública, se impondrá una multa de \$ 80.00”.

Las fracciones impugnadas, en términos generales establecen que los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán entre otras:

- 1.- Una multa de \$715.00 (SETECIENTOS QUINCE PESOS 00/100 M.N.), a quien traspase una licencia de funcionamiento sin la previa autorización del Presidente y Tesorero Municipales, así como de la junta de cabildo (fracción V).
- 2.- Una multa de \$550.00 (QUINIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.), a quien violate las disposiciones contenidas en la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado de Coahuila, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que se pudiera haber incurrido (fracción VI).
- 3.- En caso de reincidencia de las conductas previstas en las fracciones V y VI, se aplicarán las siguientes sanciones: a) para la primera reincidencia se duplicará la sanción prevista y se clausurará el establecimiento hasta por treinta días; b) para el caso de la segunda reincidencia o más, se aplicará una multa de \$4,200.00 (CUATRO MIL DOSCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) y la clausura definitiva del establecimiento (fracción VII, numerales 1 y 2).
- 4.- Una multa de \$6.00 (SEIS PESOS 00/100 M.N.) por metro lineal, a quien no construya la barda o cerca a una altura mínima de dos metros, en los predios no construidos en la zona urbana (fracción VIII).
- 5.- Una multa de \$4.00 (CUATRO PESOS 00/100 M.N.) por metro cuadrado, a quien no repare inmediatamente después de que así lo ordene el Departamento de Obras Públicas del Municipio, las banquetas que se encuentren en mal estado (fracción IX).
- 6.- Una multa de \$260.00 (DOSCIENTOS SESENTA PESOS 00/100 M.N.) a las personas que no soliciten permiso al Departamento de Obras Públicas del Municipio para realizar mejoras, fachadas o bardas, en la construcción o reparación de una obra (fracción XI).
- 7.- Una multa de \$550.00 (QUINIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.) a quien obstruya la banqueta o dificulte la circulación, como motivo de la construcción o reparación de fachadas o marquesinas (fracción XII).
- 8.- Una multa de \$350.00 (TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.) a quien no mantenga limpios los lotes baldíos, usos y colindancias con la vía pública, cuando el Departamento de Obras Públicas lo requiera (fracción XIII).
- 9.- Una sanción de \$1,700.00 (MIL SETECIENTOS PESOS 00/100 M.N.) a quienes violen sellos de clausura (fracción XV).
- 10.- Una multa de \$1,500.00 (MIL QUINIENTOS PESOS 00/100 M.N.) a quienes realicen matanza clandestina de animales (fracción XVI).
- 11.- Una multa de \$180.00 (CIENTO OCHENTA PESOS 00/100 M.N.) a quienes sin autorización, descuiden el aseo del tramo de calle y banqueta que corresponda a los propietarios o poseedores de casas, edificios, terrenos baldíos y establecimientos comerciales o industriales; quemar basura o desperdicios fuera de los lugares autorizados por el Ayuntamiento; o destruyan los depósitos de basura instalados en la vía pública (fracción XVII).
- 12.- Una multa de \$250.00 (DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.) a quien tire basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto por el Ayuntamiento (fracción XVIII).
- 13.- Una multa de \$210.00 (DOSCIENTOS DIEZ PESOS 00/100 M.N.) por lote, por fraccionamientos no autorizados (fracción XIX).
- 14.- Una multa de \$160.00 (CIENTO CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.) por lote, por relotificaciones no autorizadas (fracción XX).
- 15.- Una multa de \$80.00 (OCHENTA PESOS 00/100 M.N.) a quienes ocupen dos espacios de estacionamiento en la vía pública (fracción XXI).

Como puede advertirse, las normas impugnadas establecen que la autoridad municipal sancionará con diversas multas o sanciones específicas, a quienes realicen ciertas conductas, entre otras: a) traspase una licencia de funcionamiento sin la previa autorización correspondiente y reincida; b) violente las disposiciones contenidas en la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado de Coahuila y reincida; c) no construya la barda o cerca a una altura mínima de dos metros, en los predios no construidos en la zona urbana; d) no repare inmediatamente

las banquetas que se encuentren en mal estado; e) no solicite permiso al Departamento de Obras Públicas del Municipio para realizar mejoras, fachadas o bardas, en la construcción o reparación de una obra; f) obstruya la banqueta o dificulte la circulación, como motivo de la construcción o reparación de fachadas o marquesinas; g) no mantenga limpios los lotes baldíos, usos y colindancias con la vía pública; h) viole sellos de clausura; i) realice matanza clandestina de animales; j) sin autorización descuide el aseo del tramo de calle y banqueta, queme basura o desperdicios fuera de los lugares autorizados por el Ayuntamiento, o destruya los depósitos de basura instalados en la vía pública; k) tire basura en la vía pública o en los lugares no autorizados; l) por fraccionamientos no autorizados; m) por relotificaciones no autorizadas; y n) ocupe dos espacios de estacionamiento en la vía pública.

Por consiguiente, al prever las fracciones V a IX, XI a XIII y XV a XXI del artículo 47 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", diversas multas o sanciones de montos específicos, esto es, ser multas fijas, entonces efectivamente vulneran el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulnera el artículo 16 constitucional, que prevé el principio de legalidad.

En estas condiciones, al ser violatorias del primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, debe declararse la invalidez de las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI del artículo 47 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007".

No es óbice, lo manifestado por el Congreso Local en el sentido de que en las fracciones V, VI, VII, XII y XIII se utiliza la palabra "a" la cual tiene la connotación de la proposición "hasta", de lo que resulta que existe una escala que inicia desde el valor mínimo monetario hasta el monto máximo consignado en la ley. Ello en virtud de que en caso de ser así, el legislador local debió haber previsto expresamente el rango de la multa señalando un mínimo y un máximo para que la autoridad facultada para imponerla, decida la cantidad a imponer tomando en cuenta todos los elementos a los que hemos hecho referencia, y no inferir simplemente que el rango mínimo sería el valor mínimo monetario.

No es obstáculo a la conclusión alcanzada, lo argumentado por el Congreso del Estado de Coahuila en el sentido de que las fracciones VIII, IX, XI y XV al XXI del artículo 47, si bien son multas fijas, éstas no resultan excesivas puesto que la más elevada dispone como sanción la cantidad de \$1,700.00 (MIL SETECIENTOS PESOS 00/100 M.N.), además de que las otras oscilan entre \$80.00 (OCHENTA PESOS 00/100 M.N.) y \$210.00 (DOSCIENTOS DIEZ PESOS 00/100 M.N.), lo que guarda una proporción razonable con la capacidad económica de los potenciales infractores, además de que su finalidad es mantener la observancia de los preceptos que establecen los reglamentos y normas que rigen la vida de los municipios.

Efectivamente, como antes se razonó, para que una multa no resulte excesiva, la ley que la establece debe permitir a la autoridad fijar su cuantía de manera individualizada, por lo que es inexacto que las normas controvertidas, a decir del Congreso Local, cumplan con establecer una "proporción razonable con la capacidad económica de los potenciales infractores", ya que se establece un monto fijo que no permite a la autoridad atender a las diversas circunstancias a que se ha hecho referencia y que deben ser consideradas para respetar la norma suprema, con independencia del fin que persiga la imposición de la sanción.

Finalmente, conviene precisar que en similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en la sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos³⁷, las acciones de inconstitucionalidad 1/2006³⁸, 2/2006³⁹ y 3/2006⁴⁰, 4/2006⁴¹, 5/2006⁴², 6/2006⁴³, 7/2006⁴⁴, 8/2006⁴⁵ y 9/2006⁴⁶.

SÉPTIMO.- Efectos. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴⁷, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir del día siguiente a la legal notificación de la presente ejecutoria al Congreso Local.

³⁷ No asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz y Azuela Gutiérrez.

³⁸ Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

³⁹ Fue ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

⁴⁰ Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

⁴¹ Fue ponente el Ministro Genaro Góngora Pimentel.

⁴² Fue ponente el Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

⁴³ Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

⁴⁴ Fue ponente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

⁴⁵ Fue ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

⁴⁶ Fue ponente la Ministra Olga Sánchez Cordero.

⁴⁷ "Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

"Artículo 41.- Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...)"

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 11 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, de veintiséis de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.- Se declara la invalidez de las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI del artículo 47 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, de veintiséis de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando sexto de la presente resolución.

CUARTO.- La declaratoria de invalidez de las normas impugnadas surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria.

QUINTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintiocho de junio de dos mil siete, puesto a votación el proyecto, se aprobó por unanimidad de once votos; el señor Ministro Franco González Salas salvó su criterio respecto de las multas fijas y reservó, como la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, su derecho de formular voto concurrente, y el señor Ministro Cossío Díaz reservó el suyo para formularlo en cuanto a las facultades del Pleno para imprimir efectos específicos a las declaraciones de invalidez.

MINISTRO PRESIDENTE:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
(RÚBRICA)

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
(RÚBRICA)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.
(RÚBRICA)

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En el caso a estudio, la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno sostuvieron que las disposiciones legales impugnadas, al prever multas o sanciones de montos específicos, es decir, multas fijas, vulneran el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque imposibilitan a la autoridad sancionadora para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor.

Así, de acuerdo con la posición de la mayoría que se sustenta en las jurisprudencias plenarios P/J.9/95 y P/J. y 10/95, intituladas "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE" y "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES", para que la multa sea acorde al mencionado precepto constitucional debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos que permita a la autoridad sancionadora desarrollar su discrecionalidad al cuantificarla, ponderando las circunstancias concurrentes.

No obstante que el suscrito estima que, por regla general, toda multa fija es excesiva y, por ende, inconstitucional, y en este punto comparto el criterio de la mayoría, considero también que dicha regla admite excepciones, entre otras, los casos en que por la naturaleza de la infracción la autoridad no esté en aptitud de individualizar la sanción atendiendo a las circunstancias particulares del infractor.

Con el fin de desarrollar la anterior idea, debe destacarse que la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, previó por primera vez el concepto de multa excesiva en su artículo 22 que disponía:

"ARTÍCULO 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas ó trascendentales."

Otro artículo que también reguló lo concerniente a la multa fue el diverso 21, que señalaba:

"ARTÍCULO 21... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos¹ de multa..."

Como puede advertirse desde la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se proscribió la multa excesiva, por un lado, mientras que se limitaba su imposición, por otro, hasta una suma determinada, sin que se dieran elementos para determinar con claridad cuándo se actualizaba tal hipótesis.

Este debate acerca de definir a la multa excesiva pervivió en el Congreso Constituyente de 1916, no al discutirse el artículo 22 de la Constitución Federal, sino el diverso 21, que también aludía a la multa como una sanción correctiva eminentemente temporal y represiva, alejada de cualquier fin distinto a la mera búsqueda de la tranquilidad social, ya que no puede servir como "instrumento de venganza o arma política" contra los infractores.

Sobre el particular, en la 27a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen relacionado con el artículo 21 del Proyecto de Constitución, en los siguientes términos:

"... En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas..."

La intención del Poder Constituyente fue clara en el sentido de que a la multa no se podía establecer un límite aritmético ya que cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido en el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió a la multa excesiva aunque sí se dieron valiosos elementos en el debate parlamentario sobre tal aspecto que permiten obtener conclusiones en relación con ese tema.

Para corroborar tal aserto, deben reproducirse primeramente las intervenciones de los diputados Rivera Cabrera, Múgica y Jara en la 31a. sesión ordinaria celebrada el 5 de enero de 1917:

"EL C. Rivera Cabrera..."

Yo digo, señores: ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la Comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto repito, el artículo tal como está, se presentaría a innumerables abusos y voy a permitirle un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador del Estado fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve pues, que por este procedimiento inicuo se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre, que solamente vivía con un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades..."

¹De acuerdo con la información proporcionada por la Unidad de Enlace del Banco de México en el sentido de que en "...1857 corrían monedas de plata de un peso y piezas de 20 pesos, oro; en ambos casos, el valor nominal de las piezas coincidían con su valor intrínseco y existía una equivalencia fija entre el valor de ambos metales; sin embargo, ambas cosas cambiaron con el paso del tiempo (actualmente la moneda es fiduciaria y la equivalencia entre el valor de ambos metales varía día a día, además de que el valor de la plata es muy inferior al que tuvo en siglos pasados). En ese entonces, la moneda de 8 reales de plata (a la que se conocía como peso) contenía 0.7859 onzas, por lo que 500 pesos correspondían a 392.95 onzas." Si hoy la onza de plata vale aproximadamente \$130.00, los \$500.00 de 1857 en la actualidad equivalen aproximadamente a \$ 57,860.12.

El C. Múgica...

Un Reglamento de Policía manda, por ejemplo – y esto es lo más común en todas partes-, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronta y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena, porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que este es un castigo que se impone por la infracción al Reglamento de Policía ... si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien; para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón, la Comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad.

...

El C. Rivera Cabrera: Señores diputados: Me parece conveniente que la Comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo, pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.

...

El C. Jara: Yo desearía que esta honorable Asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la Comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso, y vengo a esta conclusión: que en los términos en que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión, el máximo de la pena. ¿Por qué, entonces, no se limita la multa? Porque indudablemente que el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa.

...

El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consentí esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria." Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la Comisión, sí procedería y que indudablemente, para un individuo que gane un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez, en este mismo sentido en la parte relativa...

De las anteriores intervenciones se evidencia que, por regla general, para que sea constitucional la multa, atendiendo, desde luego, a su propia naturaleza, debe comprender especialmente la situación particular del infractor, es decir, su capacidad económica porque debe estar 'en relación con sus recursos', pero habrá casos excepcionales en que no sea posible tomar en consideración tales elementos porque de no sancionarse inmediatamente, la norma o ley infringida sería 'enteramente ineficaz' o 'quedaría burlada', en el entendido de que esta última hipótesis no actualiza, por sí sola, una multa excesiva como lo explicó el diputado Múgica.

Tal es el caso de las multas por infracciones al Reglamento de Tránsito que, por lo general, se imponen en situaciones de flagrancia, siendo un hecho notorio que los servidores públicos facultados para ello no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el momento mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquélla, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos parámetros no debe considerarse invariablemente constitucional, ya que puede suceder que el monto mínimo o inferior sea en sí mismo excesivo para cualquier individuo, por tanto, para medir lo excesivo o no de la multa debe ponderarse, razonablemente, su naturaleza, los fines que persigue, su correspondencia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en

las que se impone para arribar a una conclusión coherente en relación con el monto de la multa², buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

“En el segundo párrafo del artículo se explica que no debe considerarse como confiscación de bienes la aplicación parcial o total de los de una persona, que no se haga para satisfacer la responsabilidad civil consiguiente a la comisión de un delito. Es indispensable para la existencia de una sociedad, que se mantengan las condiciones necesarias para la vida completa de los agregados que la forman; de manera que cuando se altera una de esas condiciones, lo primero que debe exigirse del culpable es que reponga las cosas a su estado primitivo, que cuando sea posible; es decir, debe ser obligado a la restitución, la reparación y la indemnización. Si para conseguir estos fines es necesario privar al culpable de la mayor parte de todos sus bienes, no por eso la justicia debe detenerse en su tarea de restablecer el derecho violado. El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de aquella opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disfrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con frecuencia que el importe de una contribución o de una multa iguale al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido; el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata.”

Por los motivos expresados, estimo que las referidas jurisprudencias plenas no pueden aplicarse de manera absoluta, tajante e indiscriminada a todos los casos, sino sólo a aquellos que por la naturaleza de la infracción la autoridad sancionadora esté en posibilidad de realizar de manera objetiva y razonada la valoración y ponderación correspondiente para individualizar la multa. Por lo contrario, en los casos en que la infracción o falta en que incurre un individuo, por sus características, no es susceptible material y jurídicamente de ese juicio de valoración y ponderación para la imposición de una multa, el legislador o la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, puede establecer multa fija sin que para ello violente el artículo 22 constitucional.

Así, en esos supuestos, la inconstitucionalidad de la multa no deberá declararse en automático solamente por no haberse determinado un mínimo y un máximo, sino cuando por la naturaleza y características de la infracción, el monto fijo determinado resulte irracional o desproporcionado frente a la naturaleza de la falta cometida, al daño causado con la misma y los fines de interés público general que se buscan con la sanción de la conducta indebida.

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
(RÚBRICA)

² Criterio utilizado por el Tribunal Pleno al resolver por mayoría de seis votos, en sesión de once de enero de dos mil siete, el amparo directo en revisión 172/2006, para considerar constitucional la multa mínima del 130% prevista en el artículo 178, fracción I, de la Ley Aduanera vigente en 2001.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2007
 PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
SECRETARIOS: FABIANA ESTRADA TENA
MAKAWI STAINES DIAZ
MARAT PAREDES MONTIEL

Visto Bueno
Ministro:

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dos de julio de dos mil siete.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

Cotejado:

PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada. Por oficio recibido el veinticinco de enero de dos mil siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 13 y 39, fracciones VI y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador del Estado de Coahuila, respectivamente, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis¹.

SEGUNDO.- Artículos constitucionales que la promovente señala como violados y conceptos de invalidez. El promovente de esta acción estima que las disposiciones legales impugnadas son violatorias de los artículos 16, 22, 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a), y 124 de la Constitución Federal, argumentando en el capítulo relativo a los conceptos de invalidez, lo siguiente:

A. Que el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007, conculca los numerales 16, 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a), y 124 de la Constitución Federal.

a) Que de la lectura del artículo 115, fracción III, inciso b),² de la Constitución Federal se advierte que el Municipio tiene a su cargo la prestación del servicio de alumbrado público, sin embargo, dicha facultad no se extiende para que éste, a través de su Ley de Ingresos, cobre impuestos al consumo de energía eléctrica.

No obstante lo anterior, de la lectura del artículo 13 de la Ley de Ingresos en comento, se desprende que la base del gravamen se determina de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica y, en consecuencia, se trastocan los preceptos constitucionales antes citados pues no se está pagando por la prestación del servicio que el Municipio otorga en sus funciones de derecho público, sino en relación a lo que el contribuyente consume de energía eléctrica.

De este modo, la base se establece de acuerdo a la capacidad contributiva en relación al consumo de energía eléctrica, lo cual no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado sino a un hecho o acto ajeno que tiende a gravar la capacidad tributaria de quienes utilizan el servicio.

Por lo tanto, la norma impugnada tiene la naturaleza de una contribución, misma que, por ser materia de energía eléctrica, únicamente compete establecerla al Congreso de la Unión, y, por ende, invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, establecida en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a),

¹ "SECCIÓN TERCERA

DE LOS SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO

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 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)."

"ARTÍCULO 39.- Los ingresos que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales serán los siguientes:

(...)

VI.- Cuando se efectúe matanza clandestina, se aplicará una multa de \$250.00 previa inspección de la canal.

(...)

IX.- Por ocupación de la vía pública por vehículos de alquiler que tengan un sitio especialmente designado para estacionarse \$26.00 mensual."

² (REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

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

(...)

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

a).- ...

b).- Alumbrado público."

de la Constitución Federal. Sirven de apoyo a lo anterior los criterios sustentados por el Pleno y la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal en las tesis P./J. 6/88³ y 2º./J.25/2004.⁴

b) La garantía de legalidad de los actos legislativos, de acuerdo con lo sostenido por este Alto Tribunal, se cumple cuando el órgano legislativo que expide el ordenamiento está facultado constitucionalmente para ello, es decir, cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.⁵

En ese contexto, es evidente que el Congreso del Estado de Coahuila, al no estar facultado para fijar un impuesto en materia de energía eléctrica actuó fuera de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, transgrediendo con ello los artículos 16 y 124 de la Carta Magna, toda vez que fue más allá de su esfera de competencia y, en consecuencia, vulnera el numeral 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a), de la propia Norma Fundamental.

B) Que el artículo 39, fracciones VI y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, vulnera los artículos 16 y 22, primer párrafo, de la Constitución Federal.

Que dichas fracciones transgreden los artículos 16 y 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, toda vez que establecen multas fijas prohibidas por este último ordenamiento, ya que no incluyen un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa o sanción, rango en el cual la autoridad fiscal deberá fijarla, basándose en la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, lo que garantiza el derecho fundamental a la seguridad jurídica.

De lo contrario, la autoridad administrativa sancionadora estaría imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, imponiendo una multa de manera irrazonable y desproporcionada.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado respecto de la multa excesiva o fija en la tesis de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE".⁶

En virtud de lo anterior, se considera que el Congreso local se extralimitó en sus atribuciones, vulnerando con ello lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal y rompiendo con el principio de supremacía constitucional.

TERCERO.- Admisión y trámite. Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de

³ "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. 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." P./J. 6/88, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Pleno, tomo I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988, página 134.

⁴ "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la "contribución especial por servicio de alumbrado público", debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5º., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN." Tesis 2a./J. 25/2004 en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, marzo de 2004, Novena Época, Segunda Sala, página 317.

⁵ "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica." En Semanario Judicial de la Federación, tomo 181-186 Primera Parte, Séptima Época, Pleno, página 239.

⁶ "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propina, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda." Tesis P./J. 9/95, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, julio de 1995, Novena Época, Pleno, página 5.

inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 9/2007 y, por razón de turno, designó al Ministro Genaro David Góngora Pimentel para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veintinueve de enero de dos mil siete, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al Órgano Legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.- Informe de la autoridad emisora de la norma impugnada. El Congreso del Estado de Coahuila al rendir su informe manifestó lo siguiente:

a) Que el Poder Legislativo Local cuenta con facultades para legislar en la materia, acorde a lo dispuesto por los artículos 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal; 67, fracción XXXIII, 158 U, fracción V, y 158-B de la Constitución Política del Estado⁷.

b) Que el Procurador General de la República desconoce el contenido del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado⁸ y no considera siquiera la posibilidad de que en el marco de un sistema de coordinación fiscal puedan

⁷ (REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

"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:

(...)

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."

"Artículo 67. Son atribuciones del Poder Legislativo:

(...)

(REFORMADA, P.O. 20 DE MARZO DE 2001)

XXXIII. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, discutiendo primero los ingresos que deben decretarse para cubrir el ejercicio presupuestal.

Asimismo, examinar, discutir y aprobar anualmente las leyes de ingresos de los Municipios, así como determinar, también anualmente, las bases, montos y plazos que habrán de observarse conforme a los principios que establece el artículo 158-T de esta Constitución, para que los Municipios reciban de inmediato y sin demora las participaciones y aportaciones federales o estatales que les correspondan.

(ADICIONADO, P.O. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2003)

Las leyes garantizarán la gratuidad de la información pública bajo el principio de disponibilidad presupuestal, sin perjuicio de los derechos o cuotas proporcionales, equitativas y mínimas por la reproducción, gastos de envío, servicio o trámite público, conforme a las leyes fiscales."

"(ADICIONADO, P.O. 20 DE MARZO DE 2001)

Artículo 158-U. Los Ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes:

(...)

V. En materia de hacienda pública municipal:

1. Administrar libremente su hacienda y controlar la aplicación del presupuesto de egresos del municipio, estableciendo un órgano de funciones de control y evaluación del gasto público municipal.
2. Discutir, analizar y someter a la aprobación del Congreso del Estado, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, la iniciativa de Ley de Ingresos correspondiente a cada ejercicio fiscal.
3. Discutir y analizar el Presupuesto de Egresos del Municipio y aprobarlo a más tardar el día 31 de diciembre del año anterior a su ejercicio y disponer su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y difundirlo por los medios más amplios de que se disponga.
4. Coordinar, supervisar y vigilar con toda oportunidad los ingresos municipales.
5. Enviar al Congreso del Estado para su estudio y aprobación, los proyectos de contratación de créditos que afecten los ingresos de la administración municipal.
6. Aprobar los estados financieros mensuales que presente el tesorero municipal y publicarlos en el Periódico Oficial del Estado, cada tres meses.
7. Presentar al Congreso del Estado la cuenta pública de la hacienda municipal, integrada por los informes trimestrales de origen y aplicación de los recursos públicos, mismos que deberán ser presentados dentro de los quince días siguientes al término del trimestre que corresponda; asimismo verificar la presentación de la cuenta pública del sector paramunicipal.
8. Proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos de las leyes fiscales y conforme a los principios de equidad, proporcionalidad y capacidad contributiva.
9. Determinar la forma en que el tesorero y demás servidores públicos que manejen caudales públicos municipales, deban caucionar suficientemente su manejo.
10. Aceptar herencias, legados o donaciones que se hagan al Municipio, siempre que no sean onerosas; en caso contrario solicitar autorización al Congreso para aceptarlas.
11. Aprobar los movimientos de altas y bajas en el inventario de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal."

(ADICIONADO, P.O. 20 DE MARZO DE 2001)

"Artículo 158-B. El Municipio Libre es un orden constitucional de gobierno natural y autónomo, con personalidad jurídica plena y patrimonio propio."

⁸ "ARTÍCULO 42.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los Estados o el Distrito Federal tengan establecidos o establezcan sobre enajenación de construcciones por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado.

En ningún caso lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá limitativo de la facultad de los Estados y del Distrito Federal para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la transmisión de propiedad de los mismos o sobre plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes del impuesto al valor agregado.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 2005)

existir materias concurrentes y que en todo caso, mediante una facultad concurrente, derivada de la ley que establece el impuesto al valor agregado, se permita el cobro del derecho del servicio de alumbrado a los municipios, utilizando como base el consumo de energía eléctrica.

Que de los artículos 73 y 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que por una parte el Congreso de la Unión tiene atribución para el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica, y por otra que, al corresponder a las legislaturas estatales fijar contribuciones que conciernen a los Municipios por concepto de los servicios que presten, siendo de su competencia exclusiva el servicio de alumbrado público, estos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

¿Por qué utilizar una tasa basada en el consumo doméstico, comercial e industrial para el pago del derecho de alumbrado? Porque es necesario establecer el principio de equidad, es decir, la forma en que debemos tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Que el legislador a efecto de diferenciar a los contribuyentes a quienes se les presta el servicio de alumbrado público estableció una tasa del dos por ciento para el consumo domiciliario, y del cuatro por ciento para el comercial e industrial, mismos que obtienen su base de la medición del consumo de energía eléctrica, sabedor de que los usuarios con mayor potencial económico tienen mayores recursos. Hacerlo de otra forma violentaría la equidad que deben guardar las contribuciones y generaría que el pago del derecho no reflejara la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis.

Que, bajo este contexto, si por derecho se entiende el cobro de la prestación de un servicio público, cabe señalar que de la lectura del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, su naturaleza corresponde a tal, ya que cobra la prestación de un servicio público.

e) Que, por lo que respecta a las sanciones administrativas y fiscales contenidas en las fracciones IV y IX del artículo 39 de la Ley de Ingresos citada, las mismas son emitidas sobre la base de la libertad de hacienda que el artículo 155 de la Constitución Federal otorga en beneficio de los municipios, por lo que tales sanciones se aprobaron con estricto apego en nuestra Carta Magna.

Además, que al tener la multa una naturaleza diferente a las contribuciones, no es posible hablar de violación al artículo 31, fracción IV, constitucional, que establece los principios de proporcionalidad y equidad, pues las contribuciones tienen como punto de partida el ámbito patrimonial del gobernado, mientras que las multas aplican sanciones por conductas contrarias al orden social que no alcanzan el grado de delito, pero que administrativamente son reprochables porque alteran el orden social. En consecuencia, no debe necesariamente ceñirse a los principios básicos de las contribuciones en general.

QUINTO.- Informe de la autoridad promulgadora de la norma impugnada. El Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza al rendir su informe expuso lo siguiente:

Que la promulgación de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en específico de los artículos 13 y 39, fracciones VI y IX, no es violatoria de la Carta Magna pues se ajusta a las distintas fases del procedimiento legislativo previstas por el artículo 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, de la Constitución del Estado.

Además, que el acto legislativo reclamado contiene la debida fundamentación y motivación, entendiéndose por esto que el Congreso que expidió la Ley está facultado para ello, motivo por el cual el Ejecutivo del Estado ordenó la promulgación respectiva.

SEXTO.- Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no se aplicará respecto de la enajenación de los certificados de participación inmobiliarios no amortizables a que se refiere el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 9o. de esta Ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1979)

Tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrá (sic) decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

I.- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.

II.- Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.

III.- Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.

IV.- Expedición o emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V.- Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1989)

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica. "

II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con fundamento en el artículo 7, fracción I, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el punto Cuarto del Acuerdo 5/2001, dictado por el Tribunal Pleno el veintiuno de junio de dos mil uno, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 13 y 39, fracciones VI y IX, de la Ley de Ingresos para el Municipio de San Buenaventura, Estado de Coahuila y la Constitución Federal.

SEGUNDO.- Oportunidad. En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ el cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el artículo impugnado fue publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el martes veintiséis de diciembre de dos mil seis y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el miércoles veintisiete de diciembre de dos mil seis y concluyó el jueves veinticinco de enero de dos mil siete.

DICIEMBRE DE DOS MIL SEIS

L	M	M	J	V	S	D
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

ENERO DE DOS MIL SIETE

L	M	M	J	V	S	D
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el último día del plazo, esto es, el jueves veinticinco de enero de dos mil siete, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja diecinueve de autos, es evidente que su presentación fue oportuna.

TERCERO.- Legitimación del promovente de la acción. A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento que obra a foja veinte del expediente.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal,¹⁰ si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 13 y 39, fracciones VI y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Estado de Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, el Procurador General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia números P./J. 98/2001 y P./J. 92/2006, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE

⁹ "ARTÍCULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles."

¹⁰ "ARTÍCULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...
II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano...."

LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES¹¹ y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL"¹².

CUARTO.- Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se invoca causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se procede al examen de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

QUINTO.- Estudio de fondo. En primer lugar se analizará el concepto de invalidez planteado por la promovente tendiente a evidenciar que el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Estado de Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, transgrede los artículos 16, 73, fracción XXIX, sección 5a, inciso a) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que considera que en el precepto impugnado se está cobrando una contribución en materia de energía eléctrica y no un derecho por concepto de servicio de alumbrado público, lo cual invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, prevista en el artículo citado.

A efecto de analizar las cuestiones planteadas, resulta necesario delimitar el alcance tanto del artículo 73 que se considera transgredido, como del precepto que se tomó como fundamento para emitir la norma impugnada. Del artículo 73, fracción XXIX, sección 5a, inciso a),¹³ constitucional, se advierte que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; y, del diverso 115, fracción III, inciso b)¹⁴, se desprende que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público, asimismo, la fracción IV, inciso c), del mismo precepto, establece que los Municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura del "derecho" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, en principio se aprecia que por una parte, el Congreso tiene atribución para el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica, y por la otra que, al corresponder a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que conciernen a los Municipios por concepto de los servicios que presten, siendo de su competencia exclusiva el servicio de alumbrado público, éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

En efecto, de conformidad con las fracciones III, inciso b) y IV, inciso c) del artículo 115 de la Constitución Federal, la Hacienda Pública de los Municipios se compone, entre otros, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo, y como ya se dijo, el servicio público de alumbrado es proporcionado por

¹¹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna." Tesis P./J. 98/2001, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, Septiembre de 2001, Novena Época, Pleno, página 823.

¹² "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal." Tesis P./J. 92/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, Julio de 2006, Novena Época, Pleno, página 818.

¹³ "ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

(...) XXIX.- Para establecer contribuciones:

(...) 5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica; (...)"

¹⁴ "ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (...)"

los Municipios. Por tanto, los Municipios al tener a su cargo el servicio público de alumbrado, indiscutiblemente pueden gravarlo a efecto de realizar cobros y recaudaciones para poder seguir prestándolo, sin embargo, deberán hacerlo como un derecho y no como un impuesto.

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, es preciso establecer la naturaleza de la contribución a la que se hace alusión en el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, con la finalidad de determinar si se trata de una contribución en materia de energía eléctrica, en cuyo caso, es competencia del Congreso de la Unión, o bien, si se trata de un derecho por servicio de alumbrado público, el cual corresponde regular al Poder Legislativo Local.

En primer término, de manera general podemos señalar que desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al poder público que se plasman en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.

En este sentido, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal¹⁵, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

Tal precepto consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, mismos que, además de ser garantías individuales, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.¹⁶
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, podemos esbozar un concepto jurídico de las contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, al cual se le puede definir como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Una vez fijado un concepto constitucional de contribución o tributo, tenemos que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, consisten en el sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa, y época de pago.

Así, aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa¹⁷, debe entenderse que el término “objeto”, se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

- a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- b) Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

¹⁵Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

¹⁶ En nuestro país las contribuciones pueden ser pagadas en dinero o bien en especie, en tanto que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal no se limita al dinero, sino que genéricamente se refiere a “Contribuir para los gastos públicos...”. Para ejemplificar lo anterior, se cita el tercer párrafo del Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, que dispone: “El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los ingresos pagados en especie o en servicios, por contribuciones, así como, en su caso, el destino de los mismos”.

¹⁷ARTÍCULO 5o.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal”.

El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición, en cuanto que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo y será lícita su exigencia.

En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley, se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado¹⁸.

c) Base Imponible: El valor o magnitud representativa de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal, y

e) Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, presentándose de manera distinta, dependiendo de qué tipo de contribución se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas, y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Una vez sentadas las bases anteriores, cabe señalar que a nivel federal el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones comprendidas en nuestro ordenamiento jurídico, distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales conceptualiza de la siguiente forma:

1.- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

2.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

3.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

4.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, 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 cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por su parte, el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza reconoce como contribuciones a los impuestos, contribuciones especiales y derechos¹⁹, y define a estos últimos en su artículo 7²⁰, como las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público.

De lo expuesto, podemos afirmar que en las contribuciones denominadas "derechos", el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo. No está por demás agregar que si bien la exigencia de capacidad contributiva es nota de las contribuciones, en el caso de los impuestos, que es su especie más importante, este aspecto cobra mayor relevancia.

Al respecto, cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como

¹⁸ Este elemento es de naturaleza compleja y este Alto Tribunal al resolver el Amparo en Revisión 351/97, el veinte de enero de mil novecientos noventa y ocho, estableció que se compone de dos elementos: el subjetivo y el objetivo. El elemento subjetivo es la relación, preestablecida también por la ley, en la que debe encontrarse el sujeto pasivo del tributo con aquel primer elemento (objetivo) a fin de que pueda surgir frente a él el crédito impositivo del ente público. Por su parte, el elemento objetivo del hecho imponible (o presupuesto objetivo) es un acto, un hecho o una situación de la persona o de sus bienes que puede ser contemplado desde varios aspectos (material, espacial, temporal y cuantitativo).

¹⁹ "ARTÍCULO 5. Son contribuciones los impuestos, derechos y contribuciones especiales."

²⁰ "ARTÍCULO 7. Son derechos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público."

presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis, y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera tal que se respete la garantía de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible. Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar tal hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, ya que mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base medirá un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, en virtud de que es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual podrá revelarnos el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador que se encuentra oculto en la base y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación, lo cual en algunas ocasiones podrá revelarnos que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

Ahora, para analizar la naturaleza de la contribución prevista por el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, debe citarse su contenido:

**“SECCION TERCERA
DE LOS SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO**

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).”

Del artículo transcrito de la Ley de Ingresos del Municipio San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, se advierte que establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, de acuerdo con el contenido del artículo 31 de la Constitución Federal, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, entendiéndose por tal, el que se presta a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Al respecto, es importante destacar que de una interpretación literal y sistemática del precepto, se desprende que el consumo doméstico y comercial o industrial a que se refiere, es el relativo a energía eléctrica.

Se colige de este modo, que el objeto del tributo es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, y que la base para llevar a cabo el cálculo del derecho sólo puede estar referida a los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad. Ahora bien, si dicho organismo descentralizado en última instancia lleva a cabo la venta de energía eléctrica a usuarios registrados, y con relación a ellos es que existe la posibilidad de establecer un índice de consumo (doméstico, comercial o industrial), susceptible de ser medido y cuantificado en la facturación respectiva, y es este dato sobre el que se aplicarán las tasas de 2% o 4%, según corresponda, para calcular la tarifa relativa al derecho de alumbrado público, es indudable que, en efecto, el consumo a que se refiere el artículo 13 impugnado para determinar la base del tributo es el relativo a energía eléctrica.

Para arribar a la conclusión anotada sobre la interpretación de uno de los elementos esenciales del tributo en examen (base), sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia número 2º./J.26/2006, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: “INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES QUE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA”.²¹

²¹ “INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES QUE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA. Si bien es verdad que el juzgador, al momento de definir los elementos esenciales del tributo, debe partir del texto literal de la norma, como exigencia lógica de su aplicación al caso concreto, ello no implica que le esté prohibido acudir a los diversos métodos de interpretación reconocidos por la ciencia jurídica. Esto es así, ya que los principios de legalidad tributaria y de seguridad jurídica, y las disposiciones legales que establecen fórmulas dirigidas a condicionar la aplicación e interpretación de las normas tributarias, deben entenderse únicamente en el sentido de impedir aplicaciones analógicas en relación con los elementos esenciales de los tributos.” Tesis 2a./J. 26/2006, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, Marzo de 2006, Segunda Sala, página 270

Hecha la precisión anterior, tenemos que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se rompe con el contenido del artículo impugnado, al regular que la base para el cálculo de este derecho será del 2% sobre el consumo doméstico y del 4% sobre el consumo comercial o industrial.

Se advierte además, que la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva, el **consumo de energía eléctrica**, por lo que en el caso, la base imponible se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía eléctrica.

Como se expuso, este conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es el que servirá para el cálculo del tributo, el cual se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, permite concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.

Por tanto, no obstante que el precepto impugnado denomina a la contribución de mérito "derecho", materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que como quedó previamente estudiado, es competencia exclusiva de la Federación, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal.

En similar sentido se ha pronunciado esta Suprema Corte, y ello se corrobora con las tesis números P./J. 73/2006, P./J. 6/88 y 2º. /J. 25/2004 de rubros: "CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5º, INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"²², "ALUMBRADO PÚBLICO, 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 ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN"²³ y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVÉN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN"²⁴.

No obsta a la conclusión alcanzada, la manifestación del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en el sentido de que, según el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, el

²² "CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5º, INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El referido numeral, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible, de acuerdo con el contenido del artículo 31, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. No obstante lo anterior, el artículo 33 de dicho ordenamiento, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los propietarios y poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público -hecho imponible característico de los impuestos y no de los derechos- y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía eléctrica. En este sentido, debe concluirse que el artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Tehuantepec, Oaxaca, contiene una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, y en concreto, un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, por lo que es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal, ya que dicho precepto dispone que es facultad del Congreso el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica." Tesis P./J. 73/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, junio de 2006, Novena Época, Pleno, página 919.

²³ "ALUMBRADO PÚBLICO, 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 ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. 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." Tesis P./J. 6/88, Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Primera Parte-1, enero a junio de 1988, Octava Época, Pleno, página 134.

²⁴ "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVÉN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la "contribución especial por servicio de alumbrado público", debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa allí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5º, subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, 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 ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN." Tesis 2a./J. 25/2004, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, Marzo de 2004, Novena Época, Segunda Sala, página 317.

establecimiento de contribuciones en materia de energía eléctrica, no es facultad exclusiva de la Federación, sino concurrente con la de las entidades federativas, a través de las legislaturas locales, de modo que se les faculta para fijar el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos, por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Tampoco es contrario a lo apuntado que el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado²⁵ establezca como una excepción a las prohibiciones para las entidades legislativas para decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales en materia de energía eléctrica, el poder establecer derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

Sobre lo anterior, cabe destacar que el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo, de la Constitución Federal²⁶, establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales –entre las que se encuentran las relativas a energía eléctrica–, en la proporción que la ley secundaria federal lo determine, y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En términos de lo que se ha venido exponiendo, lo anterior no significa que las entidades federativas tengan competencia concurrente con la Federación para que, a través de las legislaturas locales, fijen impuestos u otras contribuciones sobre energía eléctrica; por el contrario, al ser una materia de competencia exclusiva de la Federación, ésta es la única facultada para establecer contribuciones especiales en ese rubro.

Lo que en realidad dispone el precepto constitucional señalado, es que a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se permite a las entidades federativas recibir participaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal; en el caso particular, se les autoriza a percibir ingresos de los recursos obtenidos a través de contribuciones especiales en materia de energía eléctrica (impuesto establecido por la Federación), pero al mismo tiempo, se impone a las legislaturas locales la obligación de fijar el porcentaje que corresponderá a los Municipios, respecto de dichos ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

En tales condiciones, queda claro que el precepto constitucional invocado por el Congreso del Estado no establece una competencia concurrente en materia de contribuciones sobre energía eléctrica, sino sólo un sistema de distribución de participaciones federales por ese concepto a las entidades federativas y de éstas a los Municipios.

Al respecto, conviene tener presente el criterio de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS."²⁷

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

En tal virtud, al haberse declarado la invalidez del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por el promovente, tendientes a evidenciar que ese dispositivo es contrario a diversos preceptos constitucionales. Resulta aplicable la jurisprudencia número P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²⁸

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de veintisiete de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de nueve votos, las acciones de inconstitucionalidad 21/2005, 22/2005 y 23/2005; en sesión pública de treinta de mayo de dos mil seis, por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 10/2006, 11/2006 y 12/2006; en sesión pública de primero de junio de dos mil seis, por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 16/2006; y en sesión pública de cinco de junio de dos mil seis, también por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2006, 15/2006, 17/2006, 18/2006, 19/2006, 20/2006, 21/2006, 22/2006 y 23/2006.

SEXTO.- Por otra parte, se analizará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendiente a evidenciar que las fracciones VI y IX del artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, contravienen lo dispuesto por los artículos 16 y 22 de la Constitución Federal, al prever diversas multas fijas.

En principio, conviene destacar que las multas impuestas por infracciones a normas de carácter administrativo tienen la naturaleza de aprovechamientos; en consecuencia, no se rigen por los principios tributarios consagrados en el artículo 31,

²⁵ "Artículo 42.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los Estados o el Distrito Federal tengan establecidos o establezcan sobre enajenación de construcciones por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado. En ningún caso lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá limitativo de la facultad de los Estados y del Distrito Federal para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la transmisión de propiedad de los mismos o sobre plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes del impuesto al valor agregado".

²⁶ "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...) XXIX.- Para establecer contribuciones:

(...) Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; (...)."

²⁷ "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118)". En Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, 151-156 Primera Parte, Pleno, página 149.

²⁸ "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." Tesis P./J. 37/2004, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, Novena Época, Pleno, página 863.

fracción IV, de la Constitución Federal, según se explica en la tesis número 2ª. CXCVI/2002, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "MULTAS POR INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".²⁹

Asimismo, debe precisarse que el artículo 22 de la Constitución Federal³⁰ prohíbe, entre otras penas, la de multa excesiva.

En diversos precedentes este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre este tema, en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE".³¹

Así, la imposición de multas debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario, resulta excesiva.

En otras palabras, si bien tratándose de multas no fiscales no rigen los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, lo cierto es que si deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, considerando la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.

En este sentido, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Sirven de apoyo, las tesis de jurisprudencia P./J. 102/99 y P./J. 17/2000, de rubros: "MULTAS, LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES"³² y "MULTAS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA."³³

Ahora bien, en el segundo concepto de invalidez planteado, el promovente aduce esencialmente que las fracciones VI y IX del artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos

²⁹ "MULTAS POR INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. En las multas por infracciones administrativas no es necesario tomar en cuenta la capacidad contributiva, la proporcionalidad ni la equidad tributarias, generalmente aplicables al estudio de las contribuciones, porque son de distinta naturaleza, pues derivan del incumplimiento a normas administrativas y, en ese orden, si se alega violación a tales principios el argumento relativo resulta inoperante." Tesis 2a. CXCVI/2002, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, Enero de 2003, Novena Época, Segunda Sala, página 730

³⁰ "Art. 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE JULIO DE 1996)

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

(ADICIONADO, D.O.F. 8 DE MARZO DE 1999)

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpaado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe."

³¹ "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propone, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda." Tesis P./J. 9/95, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, Julio de 1995, Novena Época, Pleno, página 5.

³² "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor." Tesis P./J. 102/99, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, Novena Época, Pleno, página 31.

³³ MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación. Tesis P./J. 17/2000, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, XI, Marzo de 2000, página 59.

mil siete, establecen diversas multas fijas que son contrarias al artículo 22 de la Constitución Federal, ya que no prevén los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla.

En términos generales dicho precepto establece en las fracciones antes señaladas, que los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:

- 1.- Cuando se efectúe matanza clandestina, se aplicará una multa de \$250.00 previa inspección de la canal.
- 2.- Por ocupación de la vía pública por vehículos de alquiler que tengan un sitio especialmente designado para estacionarse \$26.00 mensual.

Como puede advertirse, las fracciones impugnadas establecen que la autoridad municipal sancionará con diversas multas o sanciones específicas, a quienes realicen las conductas descritas.

Por consiguiente, al prever las fracciones VI y IX del artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, diversas multas o sanciones de montos específicos, esto es, prever multas fijas, entonces efectivamente vulneran el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22 de la Constitución Federal, también se vulnera el artículo 16 constitucional, que prevé el principio de legalidad.

Toda vez que el precepto en comento resulta violatorio de los dispositivos constitucionales señalados, debe declararse la invalidez de las fracciones VI y IX del artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos³⁴, las acciones de inconstitucionalidad 1/2006, 2/2006, 3/2006, 4/2006, 5/2006, 6/2006, 7/2006, 8/2006 y 9/2006.

La declaratoria de invalidez de artículos 13 y 39, fracciones VI y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, surtirá efectos a partir del día siguiente al de su legal notificación al Congreso del Estado de Coahuila.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos 13 y 39, fracciones VI y 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 la Entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de la presente resolución.

TERCERO.- La declaratoria de invalidez de las normas impugnadas surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria.

Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Coahuila y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes interesadas, así como al Municipio de San Buenaventura, Coahuila, en su carácter de autoridad ejecutora y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Puesto a votación el proyecto, se aprobó por unanimidad de once votos; el señor Ministro Franco González Salas dejó a salvo su criterio respecto de las multas fijas, y reservó, como la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, su derecho de formular voto concurrente, y el señor Ministro Cossío Díaz lo reservó para formular uno en cuanto a las facultades del Pleno para imprimir efectos específicos a las declaraciones de invalidez.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
(RÚBRICA)**

PONENTE

**MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
(RÚBRICA)**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

**LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.
(RÚBRICA)**

³⁴ No asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz y Azuela Gutiérrez.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En el caso a estudio, la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno sostuvieron que las disposiciones legales impugnadas, al prever multas o sanciones de montos específicos, es decir, multas fijas, vulneran el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque imposibilitan a la autoridad sancionadora para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor.

Así, de acuerdo con la posición de la mayoría que se sustenta en las jurisprudencias plenarios P/J.9/95 y P/J. y 10/95, intituladas "*MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE*" y "*MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES*", para que la multa sea acorde al mencionado precepto constitucional debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos que permita a la autoridad sancionadora desarrollar su discrecionalidad al cuantificarla, ponderando las circunstancias concurrentes.

No obstante que el suscrito estima que, por regla general, toda multa fija es excesiva y, por ende, inconstitucional, y en este punto comparto el criterio de la mayoría, considero también que dicha regla admite excepciones, entre otras, los casos en que por la naturaleza de la infracción la autoridad no esté en aptitud de individualizar la sanción atendiendo a las circunstancias particulares del infractor.

Con el fin de desarrollar la anterior idea, debe destacarse que la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, previó por primera vez el concepto de multa excesiva en su artículo 22 que disponía:

"ARTÍCULO 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas ó transcendentales."

Otro artículo que también reguló lo concerniente a la multa fue el diverso 21, que señalaba:

"ARTÍCULO 21... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos¹ de multa..."

Como puede advertirse desde la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se proscribió la multa excesiva, por un lado, mientras que se limitaba su imposición, por otro, hasta una suma determinada, sin que se dieran elementos para determinar con claridad cuándo se actualizaba tal hipótesis.

Este debate acerca de definir a la multa excesiva pervivió en el Congreso Constituyente de 1916, no al discutirse el artículo 22 de la Constitución Federal, sino el diverso 21, que también aludía a la multa como una sanción correctiva eminentemente temporal y represiva, alejada de cualquier fin distinto a la mera búsqueda de la tranquilidad social, ya que no puede servir como '*instrumento de venganza o arma política*' contra los infractores.

Sobre el particular, en la 27a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen relacionado con el artículo 21 del Proyecto de Constitución, en los siguientes términos:

"... En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas..."

La intención del Poder Constituyente fue clara en el sentido de que a la multa no se podía establecer un límite aritmético ya que cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido en el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió a la multa excesiva aunque sí se dieron valiosos elementos en el debate parlamentario sobre tal aspecto que permiten obtener conclusiones en relación con ese tema.

Para corroborar tal aserto, deben reproducirse primeramente las intervenciones de los diputados Rivera Cabrera, Múgica y Jara en la 31a. sesión ordinaria celebrada el 5 de enero de 1917:

"EL C. Rivera Cabrera..."

Yo digo, señores: ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la Comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto repito, el artículo tal como está, se presentaría a innumerables abusos y

¹De acuerdo con la información proporcionada por la Unidad de Enlace del Banco de México en el sentido de que en "...1857 corrían monedas de plata de un peso y piezas de 20 pesos, oro; en ambos casos, el valor nominal de las piezas coincidían con su valor intrínseco y existía una equivalencia fija entre el valor de ambos metales; sin embargo, ambas cosas cambiaron con el paso del tiempo (actualmente la moneda es fiduciaria y la equivalencia entre el valor de ambos metales varía día a día, además de que el valor de la plata es muy inferior al que tuvo en siglos pasados). En ese entonces, la moneda de 8 reales de plata (a la que se conocía como peso) contenía 0.7859 onzas, por lo que 500 pesos correspondían a 392.95 onzas." Si hoy la onza de plata vale aproximadamente \$130.00, los \$500.00 de 1857 en la actualidad equivalen aproximadamente a \$ 57,860.12.

voy a permitirme un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador del Estado fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve pues, que por este procedimiento inicuo se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre, que solamente vivía con un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades...

El C. Múgica...

Un Reglamento de Policía manda, por ejemplo – y esto es lo más común en todas partes-, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez, pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronta y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena, porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que este es un castigo que se impone por la infracción al Reglamento de Policía ... si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien; para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón, la Comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad.

...

El C. Rivera Cabrera: Señores diputados: Me parece conveniente que la Comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo, pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.

...

El C. Jara: Yo desearía que esta honorable Asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la Comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso, y vengo a esta conclusión: que en los términos en que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión, el máximo de la pena. ¿Por qué, entonces, no se limita la multa? Porque indudablemente que el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa.

...

El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria." Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos

como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la Comisión, si procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez, o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez, en este mismo sentido en la parte relativa...

De las anteriores intervenciones se evidencia que, por regla general, para que sea constitucional la multa, atendiendo, desde luego, a su propia naturaleza, debe comprender especialmente la situación particular del infractor, es decir, su capacidad económica porque debe estar 'en relación con sus recursos', pero habrá casos excepcionales en que no sea posible tomar en consideración tales elementos porque de no sancionarse inmediatamente, la norma o ley infringida sería 'enteramente ineficaz' o 'quedaría burlada', en el entendido de que esta última hipótesis no actualiza, por sí sola, una multa excesiva como lo explicó el diputado Múgica.

Tal es el caso de las multas por infracciones al Reglamento de Tránsito que, por lo general, se imponen en situaciones de flagrancia, siendo un hecho notorio que los servidores públicos facultados para ello no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el momento mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquella, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos parámetros no debe considerarse invariablemente constitucional, ya que puede suceder que el monto mínimo o inferior sea en sí mismo excesivo para cualquier individuo, por tanto, para medir lo excesivo o no de la multa debe ponderarse, razonablemente, su naturaleza, los fines que persigue, su correspondencia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en las que se impone para arribar a una conclusión coherente en relación con el monto de la multa², buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

"En el segundo párrafo del artículo se explica que no debe considerarse como confiscación de bienes la aplicación parcial o total de los de una persona, que no se haga para satisfacer la responsabilidad civil consiguiente a la comisión de un delito. Es indispensable para la existencia de una sociedad, que se mantengan las condiciones necesarias para la vida completa de los agregados que la forman; de manera que cuando se altera una de esas condiciones, lo primero que debe exigirse del culpable es que reponga las cosas a su estado primitivo, que cuando sea posible; es decir, debe ser obligado a la restitución, la reparación y la indemnización. Si para conseguir estos fines es necesario privar al culpable de la mayor parte de todos sus bienes, no por eso la justicia debe detenerse en su tarea de restablecer el derecho violado.

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de aquella opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disfrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con frecuencia que el importe de una contribución o de una multa iguala al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido; el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata."

Por los motivos expresados, estimo que las referidas jurisprudencias plenarias no pueden aplicarse de manera absoluta, tajante e indiscriminada a todos los casos, sino sólo a aquellos que por la naturaleza de la infracción la autoridad sancionadora esté en posibilidad de realizar de manera objetiva y razonada la valoración y ponderación correspondiente para individualizar la multa. Por lo contrario, en los casos en que la infracción o falta en que incurre un individuo, por sus características, no es susceptible material y jurídicamente de ese juicio de valoración y ponderación para la imposición de una multa, el legislador o la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, puede establecer multa fija sin que para ello violente el artículo 22 constitucional.

Así, en esos supuestos, la inconstitucionalidad de la multa no deberá declararse en automático solamente por no haberse determinado un mínimo y un máximo, sino cuando por la naturaleza y características de la infracción, el monto fijo determinado resulte irracional o desproporcionado frente a la naturaleza de la falta cometida, al daño causado con la misma y los fines de interés público general que se buscan con la sanción de la conducta indebida.

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
(RÚBRICA)

² Criterio utilizado por el Tribunal Pleno al resolver por mayoría de seis votos, en sesión de once de enero de dos mil siete, el amparo directo en revisión 172/2006, para considerar constitucional la multa mínima del 130% prevista en el artículo 178, fracción I, de la Ley Aduanera vigente en 2001.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2007.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Vo. Bo.

MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de junio de dos mil siete.

VISTOS para resolver los autos de la presente acción de inconstitucionalidad 14/2007, y;

Cotejada.

RESULTANDO QUE:

PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora), y norma impugnada. Por oficio presentado el veinticinco de enero de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas generales que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:

- a) Poder Legislativo del Estado de Coahuila.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila.

Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:

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 del año 2007", publicados en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el veintiséis de diciembre de dos mil seis.

SEGUNDO.- Conceptos de invalidez. El Procurador General de la República en sus conceptos de invalidez, manifestó en síntesis que:

L.- El artículo 11 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", es violatorio de los artículos 16, 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a) y 124 de la Constitución Federal, por lo siguiente:

De conformidad con los artículos 40, 42 y 124 de la Constitución Federal, el Estado Mexicano se constituye en una República Federal, compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental, por lo que si bien los estados pueden crear su propio sistema jurídico no deben contravenir las disposiciones del Pacto Federal en el que se establecen competencias residuales, de acuerdo con lo cual, todas aquellas facultades que no están expresamente otorgadas a la Federación, corresponden a los estados.

En relación con lo anterior, de la interpretación literal del artículo 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a) de la Constitución Federal, se desprende que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones en materia de energía eléctrica.

Así, en términos de lo previsto por el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones deben tener ciertos elementos, tales como sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago.

De acuerdo con el artículo 2º del citado Código, los tributos se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, siendo estos últimos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público.

En este contexto, si bien es cierto que el artículo 115, fracción III, inciso b) de la Constitución Federal, prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, también lo es que dicha facultad no se extiende para que este nivel de gobierno pueda, a través de su Ley de Ingresos, cobrar impuestos al consumo de energía eléctrica.

En este entendido, el artículo que se tilda de inconstitucional, al conformar la base del gravamen de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica, trastoca los artículos constitucionales mencionados, toda vez que no se está pagando por la prestación del servicio otorgado por el Municipio en sus funciones de derecho público, sino en relación a lo que el contribuyente consume de luz, resultando que a mayor consumo de energía eléctrica, la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo, y en sentido contrario, a menor consumo de luz, menor la base gravable y, por consecuencia, disminuye la causación del gravamen.

De tal suerte que la base se establece de acuerdo a la capacidad contributiva, en relación al consumo de energía eléctrica lo cual no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado sino a un hecho o acto ajeno que tiende a gravar la capacidad tributaria de quienes utilizan el servicio.

Lo anterior se robustece con el criterio sustentado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2006. De tal modo que si la legislatura de Coahuila, con la emisión del numeral 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, para el Ejercicio Fiscal del año dos mil siete, establece un impuesto al consumo del fluido eléctrico, resulta incontrovertible que desborda el marco de sus atribuciones y, por ende, invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, establecida en el precepto 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo impugnado.

Cita en apoyo a lo anterior, las tesis de rubros: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN" y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN".

La garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de la Constitución Federal, obliga a toda autoridad —incluidos los Congresos locales— que emite un acto a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación. El primero de ellos, se cumple con la cita de los preceptos legales en que se apoye la determinación adoptada, el segundo, con la expresión de las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales que demuestren la adecuación de las hipótesis contenidas en las disposiciones que sirvieron de fundamento para emitir el acto con el caso concreto.

Agrega que ese Alto Tribunal ha considerado que tratándose de actos legislativos la garantía de legalidad se cumple cuando el órgano legislativo que expide el ordenamiento, constitucionalmente está facultado para ello, ya que tal requisito, se satisface cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondientes le confiere y, respecto a la motivación, ésta se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

De igual forma, apoya sus argumentos en la tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA". Que el Poder Legislativo sólo puede emitir normas cuyo ámbito espacial, material y personal de validez corresponda a la esfera de atribuciones del órgano colegiado de acuerdo con la Ley Fundamental.

En este contexto, es evidente que el Congreso del Estado de Coahuila, al no estar facultado para fijar un impuesto en materia de energía eléctrica actuó fuera de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, transgrediendo con ello los artículos 16 y 124 de la Carta Magna, toda vez que fue más allá de su esfera de competencia, y en consecuencia, vulnera el numeral 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a) de la propia Norma Fundamental.

2.- Por otra parte, aduce que las fracciones VI, IX, X y XI del artículo 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año dos mil siete, establecen diversas multas fijas, las cuales son contrarias al artículo 16 y primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, mismo que instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas o fijas.

En el derecho penal como en el administrativo sancionador existen inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, como lo es la sanción, de tal forma que los principios establecidos en materia penal no son ajenos al ámbito administrativo para la aplicación de las sanciones.

En este sentido, el Congreso del Estado de Coahuila al legislar en materia de ingresos, debe salvaguardar el imperativo constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal, esto es, al momento de crear la norma jurídica debe precisar en su contenido un parámetro que incluya un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa o sanción, rango en el cual la autoridad fiscal deberá fijarla, basándose en la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, lo que garantiza el derecho fundamental a la seguridad jurídica.

La autoridad administrativa sancionadora estaría imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, imponiendo una multa de manera irrazonable y desproporcionada, consecuentemente, esa falta de oportunidad para individualizar la sanción por parte de la autoridad administrativa, es lo que conduce a considerar que las citadas multas pueden ser excesivas.

Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE".

Que se viola el artículo 16 de la Constitución Federal ya que, el Congreso local, al prever una multa fija en el numeral impugnado, contravino lo dispuesto por el artículo 22 de la Carta Magna, toda vez que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; en esta tesitura, al no poder existir dentro de nuestro marco jurídico este tipo de multas, el Congreso local se extralimitó en sus atribuciones.

En este sentido, y toda vez que el numeral impugnado contradice lo dispuesto por los numerales 16 y 22, primer párrafo de la Constitución Federal, se rompe con la supremacía constitucional establecida, al pretender ubicarse por encima de la misma Carta Magna.

En mérito de lo expuesto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar la inconstitucionalidad de las fracciones VI, IX, X y XI del artículo 49 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el ejercicio fiscal del año 2007", toda vez que es contrario a lo dispuesto por los numerales 16 y 22, primer párrafo de la Constitución Federal.

TERCERO.- Artículos constitucionales que el promovente señala como violados. Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son el 16, 22, 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a) y 124.

CUARTO.- Admisión y trámite. Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 14/2007 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

En proveído de veintinueve de enero de dos mil siete, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al órgano ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.- Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada al rendir sus informes manifestaron, en síntesis:

Poder Legislativo del Estado de Coahuila:

Aduce que cuenta con las facultades para emitir leyes donde se disponga el pago de contribuciones, incluidas las derivadas de derechos por la prestación de servicios públicos, así como que el procedimiento legislativo fue seguido puntualmente y que por ende no existe ilegalidad alguna en cuanto al procedimiento desarrollado por el Congreso local.

Agrega que en el marco de un sistema de coordinación fiscal se pueden dar materias concurrentes, tal y como ocurre en el caso, al prever el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que los municipios cobren el derecho del servicio de alumbrado público utilizando como base el consumo de energía eléctrica.

Que el artículo 73 de la Constitución Federal, dispone que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre energía eléctrica; y, por su parte, el artículo 115, fracción III, inciso b), prevé que los municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el alumbrado público y, la fracción IV, inciso c) del mismo precepto, establece que los municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura del "derecho" para el financiamiento del servicio público, es facultad de este Congreso Estatal aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, en principio se aprecia que por una parte, el Congreso tiene atribución para el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica, y por la otra que, al corresponder a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los municipios por concepto de los servicios que presten, siendo de su competencia exclusiva el servicio de alumbrado público, éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

Considera que si bien la base del derecho es el importe del consumo de energía eléctrica, en forma alguna constituye una tributación que invada la esfera de competencia del legislador federal, que por cierto hasta la fecha, no hay antecedente que haya promovido acción de inconstitucionalidad, ya que dicho derecho corresponde a una atribución que el artículo 115 constitucional otorga a los municipios y que los mismos cobran sobre la base de su autonomía municipal; y que es totalmente diverso en su naturaleza, como la hemos expuesto, a las contribuciones federales en la materia, resultando además que el mismo guarda el principio de proporcionalidad y equidad que demanda la Constitución a todas las contribuciones.

Por otra parte, en relación con las sanciones administrativas y fiscales que son tildadas como inconstitucionales, señala que las mismas son emitidas sobre la base de la libertad de hacienda que el artículo 115 constitucional otorga en beneficio de los municipios, por lo que las mismas sanciones se aprobaron en estricto apego a lo establecido en nuestra Carta Magna.

Añade que la finalidad de las normas que establecen multas administrativas, es la de mantener la observancia de los preceptos que establecen los reglamentos y normas que rigen la vida de los municipios, a través de un sistema de sanciones que actualice la coercitividad de las normas y no como un método recaudatorio, por lo que en términos de naturaleza jurídica, no es válido aplicar los mismos criterios que rigen para las contribuciones en lo general.

Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila:

Es cierto el acto legislativo que aduce la parte demandante consistente en la promulgación de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila para el ejercicio fiscal 2007", en específico los artículos 11, 49, fracciones VI, IX, X y XI por medio del Decreto 158 publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha de veintiséis de diciembre de dos mil seis, sin embargo, dicho acto no es violatorio de la Constitución Federal, toda vez que el mismo reúne los requisitos de constitucionalidad y legalidad que lo rige, al ajustarse su actuación a lo previsto por el artículo 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Agrega que la promulgación del decreto aludido, constitucionalmente son actos propios del Ejecutivo del Estado e implican un reconocimiento formal por éste consistente en que las leyes o decretos han sido aprobados conforme a derecho y deben ser obedecidos, tal es el alcance de la fórmula: "Imprimase, Comuníquese y Obsérvese", que señala el artículo 66 de la Constitución Política del Estado.

SEXTO.- Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO QUE:

PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 11 y 49, fracciones VI, IX, X y XI de la "Ley de Ingresos para el Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007" y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Oportunidad. Por razón de método, en primer término se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

El párrafo primero del artículo 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, la "Ley de Ingresos para el Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", la cual contiene los artículos 11 y 49 fracciones VI, IX, X y XI impugnados en el presente medio de control constitucional, se publicó el martes veintiséis de diciembre de dos mil seis en el Periódico Oficial de la entidad, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas veintidós y siguientes del expediente, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del miércoles veintisiete de diciembre de dos mil seis al jueves veinticinco de enero de dos mil siete.

En el caso concreto, según consta del sello que obra al reverso de la foja veinte del presente expediente, la demanda se presentó el último día del plazo, esto es el jueves veinticinco de enero de dos mil siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que es oportuna.

TERCERO.- Legitimación del promotor de la acción. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República².

De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que el Procurador General de la República, podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras, y, si en el caso, dicho funcionario ejercita la acción en contra de los artículos 11 y 49 fracciones VI, IX, X y XI de la "Ley de Ingresos para el Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", esto es, de una ley estatal, es inconcusos que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001³ y P./J.92/2006⁴, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES" y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL".

CUARTO.- Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hace valer causas de improcedencia o motivo de sobrecimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

QUINTO.- Estudio de fondo. (Temas: Facultades del Congreso de la Unión y naturaleza de la contribución prevista en el artículo impugnado). En primer término se estudiará el primer concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendente a evidenciar que el artículo 11 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) constitucional, toda vez que según aduce, en aquél se establece una contribución al consumo de energía eléctrica, lo cual excede la competencia de la legislatura del Estado para fijar las contribuciones que deben recaudar los Municipios por el servicio de alumbrado público prevista por el artículo 115, fracción III, inciso b), en relación con la fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal.

La primera interrogante que tendremos que atender es ¿cuáles son las facultades del Congreso de la Unión en materia de energía eléctrica? El artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal, dispone que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; y por su parte, el

¹ "Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)".

² Foja 21 del expediente.

³ Novena Época. Pleno. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página: 823.

⁴ Novena Época. Pleno. Tomo XXIV. Julio de 2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página 818.

115, fracción III, inciso b) prevé que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el alumbrado público y, la fracción IV, inciso c) del mismo precepto, establece que los Municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura del “derecho” para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno⁵.

De acuerdo con lo anterior, en principio se aprecia que por una parte, el Congreso Federal tiene atribución para el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica, y por la otra que, al corresponder a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que presten, siendo de su competencia exclusiva el servicio de alumbrado público, éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

En efecto, de conformidad con las fracciones III inciso b) y IV inciso c) del artículo 115 de la Constitución Federal, la Hacienda Pública de los Municipios se compone, entre otras cosas, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo, y como ya se dijo el servicio público de alumbrado es uno de los servicios que prestan los Municipios. Por tanto, los Municipios al tener a su cargo el servicio público de alumbrado, indiscutiblemente pueden gravarlo a efecto de realizar cobros y recaudaciones para poder seguir prestando dicho servicio, sin embargo, deberán hacerlo como un derecho y no como impuesto.

¿El artículo impugnado es inconstitucional? A efecto de determinar si el artículo impugnado resulta constitucional o no, es necesario establecer claramente la naturaleza de la contribución contenida por el citado precepto, es decir, si el mismo se trata de una contribución de las previstas por el precitado artículo 73 de la Constitución Federal, tal como sostiene el Procurador o si por el contrario se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso de la entidad.

En primer término, de manera general podemos señalar que desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al poder público, que se plasman en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.

En nuestro país, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal⁶, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto en nivel federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, ya que consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios⁷.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, podemos esbozar un concepto jurídico de las contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, al cual se le puede definir como un

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

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...) III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... b) Alumbrado público. (...) Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; (...)”.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: (...) c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (...)”.

⁶ “Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos: (...) IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

⁷ En nuestro país las contribuciones pueden ser pagadas en dinero o bien en especie, en tanto que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal no se limita al dinero, sino que genéricamente se refiere a “Contribuir para los gastos públicos...”. Para ejemplificar lo anterior, se cita el tercer párrafo del Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, que dispone: “El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los ingresos pagados en especie o en servicios, por contribuciones, así como, en su caso, el destino de los mismos”.

ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Una vez fijado un concepto constitucional de contribución o tributo, tenemos que éste se conforma de distintas especies, que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, consisten en el sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa, y época de pago.

Así, aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa⁸, debe entenderse que el término "objeto", se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición, en cuanto que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo y será lícita su exigencia.

En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado⁹.

c) Base Imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal, y;

e) Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, presentándose de manera distinta, dependiendo de qué tipo de contribución se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas, y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Una vez sentadas las bases anteriores, cabe señalar que en nivel federal el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, establece la clasificación de las contribuciones comprendidas en nuestro ordenamiento jurídico, distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales conceptualiza de la siguiente forma:

1.- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

2.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

⁸ "Artículo 50.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal".

⁹ Este elemento es de naturaleza compleja y este Alto Tribunal al resolver el Amparo en Revisión 351/97, el veinte de enero de mil novecientos noventa y ocho, estableció que se compone de dos elementos: el subjetivo y el objetivo. El elemento subjetivo es la relación, preestablecida también por la ley, en la que debe encontrarse el sujeto pasivo del tributo con aquel primer elemento (objetivo) a fin de que pueda surgir frente a él el crédito impositivo del ente público. Por su parte, el elemento objetivo del hecho imponible (o presupuesto objetivo) es un acto, un hecho o una situación de la persona o de sus bienes que puede ser contemplado desde varios aspectos (material, espacial, temporal y cuantitativo).

3.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

4.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, 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 cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por su parte, el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 5^o¹⁰ reconoce como contribuciones a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, y en su artículo 7^o¹¹ define a los derechos como las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público.

De lo expuesto, podemos afirmar que en las contribuciones denominadas "derechos", el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio; mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo. No está por demás agregar que si bien la exigencia de capacidad contributiva es nota de las contribuciones, en el caso de los impuestos, que es su especie más importante, este aspecto cobra mayor relevancia.

Al respecto, cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis, y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera tal que se respete la garantía de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible. Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar tal hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual podrá revelarnos el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, que se encuentra oculto en la base y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación, lo cual en algunas ocasiones podrá revelarnos que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

¿Cuál es la naturaleza de la contribución prevista en el artículo 11 impugnado? Para analizar esta cuestión, conviene citar el contenido del precepto impugnado, el cual se encuentra previsto en el Título Segundo denominado "De las Contribuciones", Capítulo Séptimo denominado "De los derechos por la prestación de servicios públicos", Sección Segunda denominada "De los servicios de alumbrado público", de la "Ley de Ingresos para el Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007":

"TÍTULO SEGUNDO
DE LAS CONTRIBUCIONES
CAPÍTULO SÉPTIMO
DE LOS DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS
SECCIÓN SEGUNDA
DE LOS SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO

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.

¹⁰ "Artículo 5º.- Son contribuciones los impuestos, derechos y contribuciones especiales".

¹¹ "Artículo 7º.- Son derechos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público".

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”.

Del artículo transcrito se advierte que la “Ley de Ingresos para el Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007”, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público por el municipio.

No obstante lo anterior, tenemos que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se rompe con el contenido del artículo 11, al regular que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo de energía eléctrica, que realicen las personas físicas o morales de cada municipio, y que a dicha base se aplicarán las tasas contenidas en dicho precepto.

De ello se advierte que la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva, el consumo de energía eléctrica, por lo que en el caso, la base imponible se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía.

Como expusimos, este conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es el que servirá para el cálculo del tributo, que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, permite concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.

Por tanto, no obstante que el artículo 11 impugnado, denomina a la contribución de mérito “derecho”, materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que como quedó previamente estudiado, es competencia exclusiva de la Federación, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal.

En similar sentido se ha pronunciado esta Suprema Corte, al plasmar este criterio en las tesis de jurisprudencia P./J. 6/88¹² y 2º./J.25/2004¹³, de rubros: “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN” y “ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVÉN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”.

No obsta a la conclusión alcanzada, la manifestación del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, en el sentido de que, según el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, el establecimiento de contribuciones en materia de energía eléctrica, no es facultad exclusiva de la Federación, sino concurrente con la de las entidades federativas, a través de las legislaturas locales, de modo que se les faculta para fijar el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos, por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Sobre el particular, cabe destacar que el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo de la Constitución Federal¹⁴, establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales —entre las que se encuentran las relativas a energía eléctrica—, en la proporción que la ley secundaria federal lo determine, y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En términos de lo que se ha venido exponiendo, lo anterior no significa que las entidades federativas tengan competencia concurrente con la Federación para que, a través de las legislaturas locales, fijen impuestos u otras contribuciones sobre energía eléctrica; por el contrario, al ser una materia de competencia exclusiva de la Federación, ésta es la única facultada para establecer contribuciones especiales en ese rubro.

Lo que en realidad dispone el precepto constitucional señalado, es que a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se permite a las entidades federativas recibir participaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal; en el caso particular, se les autoriza a percibir ingresos de los recursos obtenidos a través de contribuciones especiales en materia de energía eléctrica (impuesto establecido por la Federación), pero al mismo tiempo, se impone a las legislaturas locales la obligación de fijar el porcentaje que corresponderá a los Municipios, respecto de dichos ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

¹² Octava Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, primera parte-1. Enero a junio de 1988. Página 134.

¹³ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Marzo de 2004. Página 317.

¹⁴ Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

(...)

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

(...).”

En tales condiciones, queda claro que el precepto constitucional invocado por el Congreso local, no establece una competencia concurrente en materia de contribuciones sobre energía eléctrica, sino sólo un sistema de distribución de participaciones federales por ese concepto a las entidades federativas y de éstas a los Municipios.

Al respecto, conviene tener presente el criterio de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS¹⁵."

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 11 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007".

En similares términos ya se ha pronunciado este Alto Tribunal al resolver en la sesión pública de veintisiete de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de nueve votos¹⁶, las acciones de inconstitucionalidad 21/2005¹⁷, 22/2005¹⁸ y 23/2005¹⁹. Así como en la sesión pública de treinta de mayo de dos mil seis, por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 10/2006²⁰, 11/2006²¹ y 12/2006²²; en la sesión pública de primero de junio de dos mil seis, por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 16/2006²³; y en la sesión pública de cinco de junio de dos mil seis, también por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2006²⁴, 15/2006²⁵, 17/2006²⁶, 18/2006²⁷, 19/2006²⁸, 20/2006²⁹, 21/2006³⁰, 22/2006³¹ y 23/2006³².

SEXTO.- Estudio de fondo. (Tema: Multas fijas). Enseguida analizaremos la impugnación que el promovente hace respecto de las fracciones VI, IX, X y XI del artículo 49 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", en tanto que considera que en ellas se prevén multas fijas que son contrarias a los artículos 16 y 22, primer párrafo de la Constitución Federal.

En principio conviene precisar ¿qué es lo que se ha entendido por multa fija?

El artículo 22 de la Constitución Federal³³ establece que están prohibidas, entre otras penas, la multa excesiva.

Ya en diversos precedentes nos hemos pronunciado sobre este tema, en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95³⁴ de rubro "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE".

Así, la imposición de multas o sanciones debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario, resultará excesiva.

En otras palabras, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberá considerarse la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.

En este sentido, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo

¹⁵ Esta tesis fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 151-156 Primera Parte, Página 149 y su texto es el siguiente: "Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118)".

¹⁶ No asistieron los señores Ministros Presidente Mariano Azuela Gutiérrez y Genaro David Góngora Pimentel, por estar cumpliendo con comisiones de carácter oficial.

¹⁷ Fue ponente el Ministro Sergio Armando Valls Hernández.

¹⁸ Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

¹⁹ Fue ponente el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, y dada su ausencia en la sesión en la que se resolvió el asunto, hizo suyo el proyecto la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

²⁰ Fue ponente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²¹ Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

²² Fue ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

²³ Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

²⁴ Fue ponente el Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

²⁵ Fue ponente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

²⁶ Fue ponente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

²⁷ Fue ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

²⁸ Fue ponente la Ministra Olga Sánchez Cordero.

²⁹ Fue ponente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

³⁰ Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

³¹ Fue ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

³² Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

³³ "Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales."

³⁴ Esta tesis fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II de julio de 1995, en la página 5 y su texto es el siguiente: "... De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda".

contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Sirven de apoyo, las tesis de jurisprudencia P./J. 102/99³⁵ y P./J. 17/2000³⁶, de rubros: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES" y "MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA".

En el caso, se impugnan las fracciones VI, IX, X y XI del artículo 49 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", los cuales establecen:

"Artículo 49.- Los ingresos, que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:

(...).

VI.- La reparación o construcción de fachadas será obligatoria, cuando así lo determine el Departamento de Obras y Servicios Públicos, quien no cumpla con dicha disposición, será sancionado con una multa de \$1.13 por metro cuadrado, cuando la ejecución de obras puede significar un peligro para la circulación en las banquetas, deberá ser protegida con el máximo de seguridad para los peatones, quedando totalmente prohibido obstruir la banqueta dificultando la circulación; quien no cumpla con esta última disposición será sancionado con una multa de \$4.14 por metro lineal de banqueta obstruida, sin perjuicio de construir la obra de protección.

IX.- Las personas que violen o destruyan los sellos de clausura colocados por la Autoridad Municipal en locales comerciales, se harán acreedoras a una sanción de \$342.00.

X.- La matanza clandestina de animales se sancionará con multa de \$1,000.00, que se impondrá a la persona que sea descubierta en esta operación, o al dueño de la casa, establecimiento o cualquier otro sitio en que se efectúe la matanza. La posesión de carne sin la comprobación de pago de los derechos respectivos, presumirá que es matanza clandestina.

XI.- Los propietarios de equinos cuyos animales anden sueltos dentro de la ciudad y sean atrapados por personal del municipio se sancionaran con \$150.00 por cada animal".

Las fracciones impugnadas, en términos generales establecen que los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán entre otras:

1.- Multa de \$1.13 (UN PESO 13/100 M.N.) por metro cuadrado, a quien no repare o construya fachadas cuando así lo determine el Departamento de Obras y Servicios Públicos; otra multa de \$4.14 (CUATRO PESOS 14/100 M.N.) por metro lineal de banqueta obstruida, cuando se obstruyan las banquetas dificultando la circulación, por la ejecución de obras que signifiquen un peligro para la circulación de peatones, sin perjuicio de construir la obra de protección (fracción VI).

2.- Multa de \$342.00 (TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS 00/100 M.N.), a quien viola o destruya los sellos de clausura colocados por la autoridad municipal en locales comerciales (fracción IX).

3.- Multa de \$1,000.00 (UN MIL PESOS 00/100 M.N.), a quien sea descubierto matando clandestinamente animales, o al dueño de la casa, establecimiento o cualquier otro sitio en que se efectúe la matanza (fracción X).

4.- Multa de \$150.00 (CIENTO CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.), a los propietarios de animales equinos que anden sueltos dentro de la ciudad y sean atrapados por personal del municipio (fracción XI).

Como puede advertirse, las normas impugnadas establecen que la autoridad municipal sancionará con diversas multas específicas, a quienes realicen ciertas conductas, entre otras a quien: a) no repare o construya fachadas cuando así lo determine el Departamento de Obras y Servicios Públicos; b) obstruya las banquetas a los peatones por la ejecución de obras; c) viole o destruya los sellos de clausura; d) sea descubierto matando clandestinamente animales; y e) sea propietario de animales equinos que anden sueltos dentro de la ciudad y sean atrapados por personal del municipio.

Por consiguiente, al prever las fracciones VI, IX, X y XI del artículo 49 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", diversas multas o sanciones de montos específicos, esto es, ser multas fijas, entonces efectivamente vulneran el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en consideración el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

³⁵ Esta tesis fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X de noviembre de 1999, en la página 31 y su texto es el siguiente: "Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor".

³⁶ Esta tesis fue emitida por el Tribunal Pleno y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI de marzo de 2000, en la página 59 y su texto es el siguiente: "El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación".

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulnera el artículo 16 constitucional, que prevé el principio de legalidad.

En estas condiciones, al ser violatorias del primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, debe declararse la invalidez de las fracciones VI, IX, X y XI del artículo 49 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007".

Finalmente conviene precisar que en similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en la sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos³⁷, las acciones de inconstitucionalidad 1/2006³⁸, 2/2006³⁹ y 3/2006⁴⁰, 4/2006⁴¹, 5/2006⁴², 6/2006⁴³, 7/2006⁴⁴, 8/2006⁴⁵ y 9/2006⁴⁶.

SÉPTIMO.- Efectos. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴⁷, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir del día siguiente a la legal notificación de la presente ejecutoria al Congreso Local.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 11 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, de veintiséis de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.- Se declara la invalidez de las fracciones VI, IX, X y XI del artículo 49 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, de veintiséis de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando sexto de la presente resolución.

CUARTO.- La declaratoria de invalidez de las normas impugnadas surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria.

QUINTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintiocho de junio de dos mil siete, puesto a votación el proyecto, se aprobó por unanimidad de once votos; el señor Ministro Franco González Salas salvó su criterio respecto de las multas fijas y reservó, como la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, su derecho de formular voto concurrente, y el señor Ministro Cossío Díaz reservó el suyo para formularlo en cuanto a las facultades del Pleno para imprimir efectos específicos a las declaraciones de invalidez.

MINISTRO PRESIDENTE:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
(RÚBRICA)

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
(RÚBRICA)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.
(RÚBRICA)

³⁷ No asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz y Azuela Gutiérrez.

³⁸ Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

³⁹ Fue ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

⁴⁰ Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

⁴¹ Fue ponente el Ministro Genaro Góngora Pimentel.

⁴² Fue ponente el Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

⁴³ Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

⁴⁴ Fue ponente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

⁴⁵ Fue ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

⁴⁶ Fue ponente la Ministra Olga Sánchez Cordero.

⁴⁷ "Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

"Artículo 41.- Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...)"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2007
 PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
 SECRETARIOS: FERNANDO SILVA GARCÍA.
 ALFREDO VILLEDA AYALA.

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticinco de junio de dos mil siete**.

Cotejó:

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el veinticinco de enero de dos mil siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 13 y 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de dicho Estado, respectivamente, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis. Dichos preceptos establecen lo 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 por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El importe se cobrará en cada recibo que la CFE expida.

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

En este servicio se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial."

"Artículo 39.- Los ingresos que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:

(...).

V.- Traspasar una licencia de funcionamiento sin autorización del C. Presidente Municipal o del Tesorero Municipal multa de \$210.00

VI.- El cambio de domicilio sin previa autorización del C. Presidente Municipal, multa de \$210.00

(...).

X.- Las banquetas que se encuentren en mal estado, deberán ser reparadas inmediatamente después de que así lo ordene el Departamento de Obras Públicas del Municipio, en caso de inobservancia, se aplicará una multa de \$2.00 por metro cuadrado a los infractores de esta disposición.

(...).

XVI.- Quien viole sellos de clausura, se hará acreedor a una sanción de \$573.00

XVII.- A quienes realicen matanza clandestina de animales, se les sancionará con una multa de \$1,180.00

(...).

XIX.- Quemar basura o desperdicios fuera de los lugares autorizados por el R. Ayuntamiento con una multa de \$118.00

XX.- Por tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto por el R. Ayuntamiento, con una multa de \$235.00

(...)."

SEGUNDO.- El promovente de esta acción estima que las disposiciones legales impugnadas son violatorias de los artículos 16, 22, primer párrafo, 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- En sus conceptos de invalidez, el Procurador General de la República argumenta lo siguiente:

1.- El artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, es violatorio de los artículos 16, 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a) y 124 de la Constitución Federal, por lo siguiente:

a) De conformidad con los artículos 40, 41, 42 y 124 de la Constitución Federal, el Estado Mexicano se constituye en una República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental, por lo que si bien los Estados pueden crear su propio sistema jurídico no deben contravenir las disposiciones del Pacto Federal en el que se establecen competencias residuales, de acuerdo con lo cual, todas aquellas facultades que no están expresamente otorgadas a la Federación, corresponden a los Estados.

b) En relación con lo anterior, de la interpretación literal del artículo 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a) de la Constitución Federal, se desprende que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones en materia de energía eléctrica.

c) En términos de lo previsto por el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones deben tener ciertos elementos, tales como sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago.

De acuerdo con el artículo 2º del citado Código, los tributos se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, siendo estos últimos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

d) Si bien el artículo 115, fracción III, inciso b) de la Constitución Federal, prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, dicha facultad no puede extenderse para que el Municipio pueda, a través de su Ley de Ingresos, cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica.

En este entendido, el precepto que se tilda de inconstitucional, al conformar la base del gravamen de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica, trastoca los artículos constitucionales mencionados, toda vez que no se está pagando por la prestación del servicio otorgado por el Municipio en sus funciones de derecho público, sino en relación a lo que el contribuyente consume de fluido eléctrico, es decir, que a mayor consumo, la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.

De este modo, la base se establece de acuerdo a la capacidad contributiva, en relación con el consumo de energía eléctrica, lo cual no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado, sino a un hecho o acto ajeno que tiende a gravar la capacidad tributaria de quienes utilizan el servicio.

Apoya su razonamiento en el criterio sustentado por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2006, así como en las tesis de jurisprudencia de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN." y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."

e) La garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de la Constitución Federal, obliga a toda autoridad a que sus actos se encuentren fundamentados y motivados, requisitos que tratándose de leyes se cumplen, el primero de ellos, cuando el Poder Legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución le confiere y, el segundo, cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

Apoya sus argumentos en la tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.", con lo que concluye que el legislativo sólo puede emitir normas cuyo ámbito espacial, material y personal de validez corresponda a la esfera de las atribuciones de ese órgano.

f) Por todo lo anterior, concluye que al no estar facultado el Congreso del Estado para fijar un impuesto en materia de energía eléctrica, actuó fuera de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, transgrediendo los artículos 16 y 124 de ese ordenamiento, toda vez que fue más allá de su esfera de competencia y, en consecuencia, vulnera el diverso artículo 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a) de la propia Norma Fundamental.

2.- El artículo 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, es violatorio de los artículos 16 y 22, párrafo primero de la Constitución Federal, por lo siguiente:

a) Establece diversas multas fijas, las cuales son contrarias al primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal que instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas o fijas. En efecto, no establece los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá de tomar en cuenta al aplicarla, por lo que es dable aseverar que no valorará las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que dieron origen al acto del particular que se pretende sancionar.

El numeral impugnado omite proporcionar la base que permita a la autoridad determinar el monto individualizado de la multa que se debe aplicar al infractor e impide que la autoridad administrativa tome en cuenta la

gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho a sancionar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado respecto de la multa excesiva o fija en la tesis de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE."

b) Por otra parte, la garantía genérica de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo al Poder Legislativo, tanto federal como local, en los términos señalados antes.

c) En este contexto, resulta evidente que el Congreso de la Entidad, al prever una multa fija en el numeral impugnado, contravino lo dispuesto por el artículo 22 de la Carta Magna, toda vez que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; en consecuencia, al no poder existir dentro de nuestro marco jurídico este tipo de multas, el órgano legislativo se extralimitó en sus atribuciones, vulnerando con ello lo dispuesto por el numeral 16 de la Constitución Federal.

CUARTO.- Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 15/2007 y, por razón de turno, designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que actuara como instructora en el procedimiento.

Por auto de veintinueve de enero siguiente, la Ministra instructora admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.- Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada, al rendir sus informes manifestaron en síntesis lo siguiente:

Poder Legislativo del Estado de Coahuila (Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado):

1.- La Legislatura estatal cuenta con facultades para emitir leyes donde se disponga el pago de contribuciones, incluidas las derivadas de derechos por la prestación de servicios públicos; en el caso de la ley tildada de inconstitucional, el procedimiento legislativo fue seguido puntualmente y, por tanto, no existe ilegalidad en ese aspecto.

2.- En las contribuciones denominadas "derechos", el hecho imponible para el caso del derecho de alumbrado público, lo constituye una actuación del Municipio en la prestación de un servicio público y en el pago que debe realizar el sujeto pasivo de la contribución; es decir, la prestación que brinda a la comunidad el Gobierno Municipal y por el que debe recibir un pago que le permita sostener dicho servicio.

La ley impugnada no establece el cobro del derecho de alumbrado público sobre la base del consumo del fluido eléctrico, sino sobre el costo total del servicio dividido entre todos los habitantes del Municipio, incluyendo aquellas personas que no cuentan con servicio de energía eléctrica. En todo caso, la única referencia respecto al consumo, es el tope máximo que se puede cobrar por el derecho y que se refiere al 3% de las cantidades que paguen los contribuyentes en forma particular por el consumo de energía y el 2% sobre el uso comercial.

Es falso que la base sea "el importe de consumo de energía eléctrica de cada usuario", puesto que dicha base es el importe del cobro que por el alumbrado público realiza la Comisión Federal de Electricidad al Gobierno Municipal, y la tasa, la división de dicho monto entre los usuarios registrados de la empresa proveedora de electricidad, hasta un tope del 3% o 2% de su consumo. En consecuencia, no es la base imponible el consumo individual del fluido de energía eléctrica, ni la tasa de referencia sobre el mismo consumo; por tanto, no se ha emitido ninguna contribución adicional o impuesto al consumo de energía eléctrica al margen de lo previsto por la ley.

3.- El Procurador General de la República ignora o pretende ignorar la existencia del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y no considera siquiera la posibilidad que en el marco de un sistema de coordinación fiscal, se pueden dar materias concurrentes y que, en todo caso, mediante una facultad concurrente derivada de la ley que establece el impuesto al valor agregado a la energía eléctrica, se permita el cobro del derecho del servicio de alumbrado público a los Municipios, utilizando como base el consumo de energía eléctrica.

Por tanto, la Legislatura Estatal simplemente aplicó lo establecido en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, al amparo de esta ley, aprobada por el Congreso de la Unión en uso de las facultades que le concede el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º, subinciso a) de la Constitución Federal, procedió a aprobar la ley impugnada.

4.- Toda vez que la multa tiene una naturaleza diferente a las contribuciones, no se puede hablar de violación al artículo 31, fracción IV constitucional, que establece los principios de proporcionalidad y equidad, pues las contribuciones tienen como punto de partida el ámbito patrimonial del gobernado, mientras que las multas aplican sanciones por conductas contrarias al orden social que no alcanzan el grado de delito, pero que administrativamente son reprochables porque alteran el orden social. Apoya lo anterior, la tesis de rubro: "MULTAS POR INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA, NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila (Gobernador Constitucional):

1.- La ley tildada de inconstitucional se ajusta a las distintas fases del procedimiento legislativo, toda vez que se fundamentan en los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III de la Constitución Política del Estado.

2.- El acto legislativo reclamado y su vigencia no vulneran las garantías constitucionales de que se duele el promovente, ya que en el mismo se contiene la debida fundamentación y motivación, entendiéndose por esto que el

Congreso que expidió la ley está facultado para ello, motivo por el cual el Ejecutivo del Estado ordenó la promulgación respectiva. Ese Alto Tribunal ha mantenido el criterio de que el Congreso que expidió la ley, constitucionalmente está facultado para ello, ya que los requisitos se satisfacen cuando el mismo Poder Legislativo actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere.

SEXTO.- Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Procurador General de la República plantea la posible contradicción entre los artículos 13 y 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Asimismo, conforme al criterio sostenido por el Pleno en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, las acciones podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, acorde con lo dispuesto por el segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 105 constitucional, por lo que se abandonó el criterio sostenido por el Pleno en la sesión de veintisiete de octubre de dos mil cinco, derivado de la acción de inconstitucionalidad 21/2005.

Ahora bien, el Decreto por el que se dieron a conocer los preceptos impugnados, fue publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el martes veintiséis de diciembre de dos mil seis y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el miércoles veintisiete de diciembre de dos mil seis y concluyó el jueves veinticinco de enero de dos mil siete, de conformidad con el artículo 60 antes referido.

Diciembre de 2006						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

Enero de 2007						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el jueves veinticinco de enero del año en curso, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja veinte de autos, es decir, el último día del plazo establecido para ello, es evidente que su presentación fue oportuna.

TERCERO.- A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

¹ "ARTÍCULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles."

Suscribe la demanda Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República².

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal³, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 13 y 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, el Procurador General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001 y P./J.92/2006, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES⁴." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL⁵."

CUARTO.- En virtud de que en este asunto no se hace valer causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

QUINTO.- En primer término se estudiará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendiente a evidenciar que el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal, toda vez que, según aduce, en aquél se establece un impuesto al consumo de energía eléctrica, lo cual excede la competencia de la legislatura del Estado para fijar las contribuciones que deben recaudar los Municipios por el servicio de alumbrado público prevista por el artículo 115, fracción III, inciso b) de la Constitución Federal.

A efecto de analizar las cuestiones planteadas, en primer término resulta necesario señalar que el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal, dispone que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; y por su parte, el 115, fracción III, inciso b) prevé que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el alumbrado público y, la fracción IV, inciso c) del mismo precepto, establece que los Municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura del "derecho" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno⁶.

² Foja veintinueve del expediente.

³ "ARTÍCULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...).

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; (...)."

⁴ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 98/2001. Página: 823. Texto del criterio: "El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."

⁵ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Julio de 2006. Tesis: P./J. 92/2006. Página: 818. Texto del criterio: "El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal."

⁶ "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: (...) XXIX.- Para establecer contribuciones: (...). 5o.- Especiales sobre: a) Energía eléctrica; (...)."

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...). III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (...). b) Alumbrado público. (...). Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; (...). IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: (...). c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (...)."

De acuerdo con lo anterior, en principio se aprecia que por una parte, el Congreso Federal tiene atribución para el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica, y por la otra que, al corresponder a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que presten, siendo de su competencia exclusiva el servicio de alumbrado público, éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

En efecto, de conformidad con las fracciones III, inciso b) y IV, inciso c) del artículo 115 de la Constitución Federal, la Hacienda Pública de los Municipios se compone, entre otras cosas, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo, y como ya se dijo el servicio público de alumbrado es uno de los servicios que prestan los Municipios. Por tanto, al tener a su cargo el servicio público de alumbrado, indiscutiblemente pueden gravarlo a efecto de realizar cobros y recaudaciones para poder seguir prestando dicho servicio, sin embargo, deberán hacerlo como un derecho y no como impuesto.

Por tanto, a efecto de determinar si el artículo impugnado resulta constitucional o no, es necesario establecer claramente la naturaleza de la contribución contenida por el citado precepto, es decir, si el mismo se trata de una contribución de las previstas por el precitado artículo 73 de la Constitución Federal, tal como sostiene el Procurador General de la República o, si por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho.

En primer término, de manera general podemos señalar que desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al poder público, que se plasman en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.

En nuestro país, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal⁷, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto en nivel federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, ya que consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios⁸.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, podemos esbozar un concepto jurídico de las contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, al cual se le puede definir como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Una vez fijado un concepto constitucional de contribución o tributo, tenemos que éste se conforma de distintas especies, que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, consisten en el sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa, y época de pago.

Así, aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa⁹, debe entenderse que el término “objeto”, se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

⁷ “Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos: (...) IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

⁸ En nuestro país las contribuciones pueden ser pagadas en dinero o bien en especie, en tanto que el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal no se limita al dinero, sino que genéricamente se refiere a “Contribuir para los gastos públicos (...)” Para ejemplificar lo anterior, se cita el tercer párrafo del Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, que dispone: “El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los ingresos pagados en especie o en servicios, por contribuciones, así como, en su caso, el destino de los mismos.”

⁹ “ARTÍCULO 5o.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.”

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.”

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición, en cuanto que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo y será lícita su exigencia.

En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado¹⁰.

c) Base Imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal, y

e) Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, presentándose de manera distinta, dependiendo de qué tipo de contribución se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas, y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Una vez sentadas las bases anteriores, cabe señalar que en nivel federal el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, establece la clasificación de las contribuciones comprendidas en nuestro ordenamiento jurídico, distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales conceptualiza de la siguiente forma:

1.- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

2.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

3.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

4.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, 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 cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por su parte, el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila, reconoce como ingresos municipales, particularmente en el rubro de contribuciones, a los impuestos, las contribuciones especiales y a los derechos, definiendo a estos últimos en su artículo 7¹¹.

De lo expuesto, podemos afirmar que en las contribuciones denominadas "derechos", el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo. No está por demás agregar que si bien la exigencia de capacidad contributiva es nota de las contribuciones, en el caso de los impuestos, que es su especie más importante, este aspecto cobra mayor relevancia.

¹⁰ Este elemento es de naturaleza compleja y este Alto Tribunal al resolver el Amparo en Revisión 351/97, el veinte de enero de mil novecientos noventa y ocho, estableció que se compone de dos elementos: el subjetivo y el objetivo. El elemento subjetivo es la relación, preestablecida también por la ley, en la que debe encontrarse el sujeto pasivo del tributo con aquel primer elemento (objetivo) a fin de que pueda surgir frente a él el crédito impositivo del ente público. Por su parte, el elemento objetivo del hecho imponible (o presupuesto objetivo) es un acto, un hecho o una situación de la persona o de sus bienes que puede ser contemplado desde varios aspectos (material, espacial, temporal y cuantitativo).

¹¹ "ARTICULO 7.- Son derechos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público. También son derechos, las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Municipio."

Al respecto, cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis, y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera tal que se respete la garantía de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible. Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar tal hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, pues es la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual podrá revelarnos el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, que se encuentra oculto en la base y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación, lo cual en algunas ocasiones podrá revelarnos que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

Ahora, debe analizarse la naturaleza de la contribución establecida por el artículo 13 impugnado, el cual se encuentra previsto en el Título Segundo denominado "De las Contribuciones", Capítulo Octavo denominado "De los Derechos por la Prestación de Servicios Públicos", Sección Tercera denominada "De los Servicios de Alumbrado Público", de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete¹².

De la lectura del precepto aludido, se advierte que la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público, entendiéndose por tal servicio el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Dispone que la tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, cuyo importe será cobrado en cada recibo expedido por ésta; y que los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha Comisión, pagarán la tarifa resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

Finalmente, establece el precepto que en dicho servicio de alumbrado público, se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica y el 2% sobre el consumo comercial.

De lo anterior se desprenden los elementos integrantes del tributo analizado¹³:

¹² "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 por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El importe se cobrará en cada recibo que la CFE expida.

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

En este servicio se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial."

¹³ Adicionalmente, debe tenerse en consideración lo dispuesto por los artículos 144 a 149 del Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila, que a la letra señalan:

"ARTÍCULO 144. 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."

"ARTÍCULO 145. Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados en el área territorial municipal."

"ARTÍCULO 146. La base para el cálculo de este derecho será la que se establezca en la Ley de Ingresos de cada Municipio."

"ARTÍCULO 147. El derecho de alumbrado público se causará 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."

"ARTÍCULO 148. Para efectos del cobro de este derecho los ayuntamientos podrán 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."

"ARTÍCULO 149. Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago, mantenimiento y mejoramiento del servicio de alumbrado público que proporcione al Ayuntamiento."

Sujetos: los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos en el área territorial municipal, estén o no registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

Objeto: la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Base: el costo global del servicio de alumbrado público.

Tarifa (importe): el resultado de dividir el monto correspondiente a la base (costo global del servicio de alumbrado público), entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

Época de pago: el monto a pagar será cobrado en cada recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, para el caso de los usuarios registrados y, en el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante dicha Comisión, pagarán la cantidad resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause el pago.

A través de una interpretación conforme al texto constitucional, se infiere que el artículo 13 de la ley impugnada regula uno de los denominados "derechos por servicios", toda vez que establece una contribución cuya actualización deriva de la prestación de un servicio por parte del Municipio; ello según se advierte de la redacción del propio artículo, que establece la obligación de pagar un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, entendiéndose por tal servicio, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Sobre este aspecto, cabe puntualizar que no obstante la circunstancia de que difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizado en un destinatario concreto y, más bien se trata de un servicio con carácter de universal dirigido a los habitantes del Municipio, tomando en cuenta que el derecho por servicio es una especie de contribución que tiene su origen en la recepción por parte de los particulares de una actividad del Estado –en este caso del Municipio–, por la cual se genera una relación entre sus habitantes obligados al pago y la administración de aquél, que justifica precisamente dicha remuneración por ese concepto, debe estimarse que al quedar fijada la base imponible para calcular dicha contribución conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público (Municipio), en efecto se trata de un derecho y no de un impuesto.

En ese entendido, debe tenerse en consideración con relación a los derechos fiscales que: *a)* conforme al principio de proporcionalidad tributaria que los rige, éste se funda, generalmente, en que el monto de las cuotas o tarifas respectivas guarden una correspondencia razonable con el costo del servicio que presta el ente público (Municipio); *b)* el costo que para éste tenga la ejecución del servicio; y *c)* la correspondencia entre dicho costo y el monto de la cuota o tarifa no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se otorgan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

De todo lo expuesto, puede advertirse que el precepto impugnado regula un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el Municipio, cuya cuantificación deberá efectuarse conforme a la porción normativa que señala: "La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. (...)"; esto significa, de acuerdo con una interpretación acorde con el texto constitucional, que debe dividirse el costo global generado por la prestación del servicio aludido (noción inmersa en el fragmento que señala "(...) será por la prestación de este servicio, (...)") entre el número de usuarios registrados ante la referida Comisión, cuyo importe será cobrado en cada recibo expedido por ésta y, para el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha Comisión, pagarán la cantidad resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

Como ejemplo de aplicación de la contribución en análisis, puede considerarse un Municipio que tiene 100,000 habitantes, de los cuales hay 10,000 registrados en la Comisión Federal de Electricidad, y el costo global por la prestación del servicio es de \$100,000.00 (cien mil pesos) en el mes correspondiente; esta cantidad se dividirá entre los 10,000 habitantes registrados ante la Comisión, lo cual arrojará una tarifa (importe) a pagar de \$10 (diez pesos); tal importe se cobrará a los usuarios registrados ante la Comisión, de manera conjunta en el recibo que ésta expida con motivo del cobro por el consumo individual y, a los usuarios no registrados, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

De este modo, tenemos que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se conserva con el contenido del artículo 13 impugnado, porque al regular que "La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. (...)", se establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el costo global originado por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo del Municipio, por lo que en el caso, la base del tributo se encuentra relacionada con un hecho imponible que sí responde a una actividad del ente público, que es precisamente la prestación del servicio señalado.

Como expusimos, en caso de existir un conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base para descubrir la verdadera naturaleza de la contribución, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es este elemento el que servirá para el cálculo del tributo; en el caso particular, dicha contribución se liquidará dividiendo el costo global del servicio de alumbrado público entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

El anterior razonamiento permite descubrir la naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real que se encuentra en la base, ello lleva a concluir que en efecto se trata de una contribución

pertenciente a la categoría de los derechos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura.

De este modo, no obstante que el Procurador General de la República aduce que la contribución establecida en el artículo impugnado consiste en un impuesto al consumo de energía eléctrica, lo cierto es que se trata de un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que realiza el Municipio, extremo que fija la competencia a favor de la legislatura local para regular esa figura recaudatoria; por tal motivo, al no instaurarse un tributo que corresponda a la exclusiva competencia de la Federación, no se transgrede el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal.

En consecuencia, tampoco se vulnera la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, que obliga a las autoridades a fundar y motivar sus actos, pues al quedar de manifiesto que el Congreso Local actuó dentro de los límites relativos a su competencia residual (artículo 124 constitucional), sin invadir la atinente a la Federación en materia de contribuciones especiales sobre energía eléctrica y, por el contrario, estableció un derecho a favor del Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público que tiene a su cargo de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV inciso c) de la Constitución Federal, cabe concluir que dio cumplimiento a los requisitos constitucionales aludidos.

Por lo anterior, no resultan aplicables en la especie las consideraciones sustentadas por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad número 25/2006, así como las tesis de rubros: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN"¹⁴, y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN"¹⁵, las cuales el promovente cita en su escrito inicial, habida cuenta que en dichos criterios se advirtió que efectivamente existió una invasión de la esfera competencial de la Federación en materia de contribuciones especiales sobre energía eléctrica, circunstancia que en el caso no se presenta.

No pasa inadvertido el hecho de que el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado¹⁶ establece como una excepción a las prohibiciones para las entidades legislativas para decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales en materia de energía eléctrica, el poder establecer derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

Sobre lo anterior, cabe destacar que el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo de la Constitución Federal¹⁷, establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales –entre las que se encuentran las relativas a energía eléctrica–, en la proporción que la ley secundaria federal lo determine, y que las

¹⁴ Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: I, Primera Parte-I, Enero a Junio de 1988. Tesis: P./J. 6/88. Página: 134. Texto del criterio: "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."

¹⁵ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Marzo de 2004. Tesis: 2a./J. 25/2004. Página: 317. Texto del criterio: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la "contribución especial por servicio de alumbrado público", debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista, ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5º, subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."

¹⁶ "ARTÍCULO 42.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los Estados o el Distrito Federal tengan establecidos o establezcan sobre enajenación de construcciones por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado.

En ningún caso lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá limitativo de la facultad de los Estados y del Distrito Federal para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la transmisión de propiedad de los mismos o sobre plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes del impuesto al valor agregado.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no se aplicará respecto de la enajenación de los certificados de participación inmobiliarios no amortizables a que se refiere el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 9º. de esta Ley.

Tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrá (sic) decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

I.- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.

II.- Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.

III.- Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.

IV.- Expedición o emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V.- Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica."

¹⁷ Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...) XXIX.- Para establecer contribuciones:

(...) Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; (...)"

legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En términos de lo que se ha venido exponiendo, lo anterior no significa que las entidades federativas tengan competencia concurrente con la Federación para que, a través de las legislaturas locales, fijen impuestos u otras contribuciones sobre energía eléctrica; por el contrario, al ser una materia de competencia exclusiva de la Federación, ésta es la única facultada para establecer contribuciones especiales en ese rubro.

Lo que en realidad dispone el precepto constitucional señalado, es que a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se permite a las entidades federativas recibir participaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal; en el caso particular, se les autoriza a percibir ingresos de los recursos obtenidos a través de contribuciones especiales en materia de energía eléctrica (impuesto establecido por la Federación), pero al mismo tiempo, se impone a las legislaturas locales la obligación de fijar el porcentaje que corresponderá a los Municipios, respecto de dichos ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

En tales condiciones, queda claro que el precepto constitucional señalado, no establece una competencia concurrente en materia de contribuciones sobre energía eléctrica, sino sólo un sistema de distribución de participaciones federales por ese concepto a las entidades federativas y de éstas a los Municipios.

Al respecto, conviene tener presente el criterio de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS"¹⁸.

Por otra parte este Tribunal Pleno advierte que, conforme al tercer párrafo del artículo 13 impugnado, los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, se incluyen como sujetos obligados al pago del derecho respectivo previamente determinado conforme al párrafo segundo de dicho dispositivo; tal situación pone de manifiesto, por una parte, que ese sector de los habitantes del Municipio no queda incluido en la mecánica de cálculo del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público y, por otra, que en esa medida existiría un cobro en demasía, a favor del Municipio.

Sin embargo, tal circunstancia no implica transgresión de dicho párrafo tercero del artículo 13 impugnado a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal porque, aun cuando en principio pareciera que con la mecánica de cálculo descrita en el segundo párrafo del precepto, quedaría totalmente cubierto el costo global generado por la prestación del servicio de alumbrado público, dividido entre los usuarios registrados, debe tenerse en cuenta que todos los habitantes del Municipio se benefician del servicio de alumbrado público, cuenten o no con una toma de corriente eléctrica registrada a nivel individual; por tanto, esa particularidad justifica suficientemente la inclusión de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión, en la obligación de pago de la tarifa correspondiente.

Asimismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el último párrafo del propio artículo 13, conforme al cual se establece un tope para cuantificar el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público.

Con independencia de las consideraciones que más adelante se precisan sobre este particular, en cuanto se distingue un cobro máximo del derecho sobre el consumo de energía eléctrica doméstica (3%) y comercial (2%), ese beneficio ocasiona que el Municipio no recupere el cien por ciento del costo global del servicio porque, conforme al ejemplo citado en párrafos anteriores, la tarifa resultante para cada uno de los usuarios inscritos en el padrón de la Comisión Federal de Electricidad (\$10.00), podría disminuir en razón de su bajo consumo individual de energía eléctrica.

En efecto, se admite la posibilidad de que si el monto del derecho –previamente calculado– es superior al tope aludido, el Municipio no podrá cobrar sino la cantidad que como máximo resulte de aplicar el porcentaje correspondiente; esto significa que, en última instancia, a los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, les será cobrada la cantidad que entre ambas (monto del derecho, o bien, el tope máximo), resulte ser la menor, motivo por el cual –en principio–, se verá disminuido el ingreso del Municipio en ese rubro, lo cual ocasionaría que no recuperara la totalidad del costo global generado por la prestación del servicio de alumbrado público.

Por ello, el faltante en la percepción de ingresos del Municipio para cubrir el costo global generado por la prestación del servicio de alumbrado público, con motivo del tope señalado, se recupera con los pagos recibidos por parte de aquellos propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión, igualmente beneficiados con el servicio prestado por el Municipio.

En tales condiciones, lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 13 impugnado, no implica una transgresión a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

Cabe señalar en esta parte que, el tope máximo señalado en el párrafo final del artículo 13 impugnado, basado en el consumo de energía eléctrica, en modo alguno convierte al derecho mencionado en un impuesto que corresponda a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, ya que sólo se utiliza para llevar a cabo una comparación entre el monto resultante de calcular la tarifa a pagar conforme al párrafo segundo de dicho precepto y el tope máximo aludido para efectos de precisar la cantidad que habrá de ser pagada con motivo del servicio de alumbrado público prestado por el Municipio.

¹⁸ Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 151-156 Primera Parte. Página: 149. Texto del criterio: "Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118)."

En efecto, como se señaló antes, el tope máximo descrito significa sólo una reducción en el monto definitivo que por derechos por la recepción del servicio de alumbrado público deberán pagar los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad que lleven a cabo un menor consumo de energía eléctrica a nivel individual, sin que ello implique que la contribución en comento se convierta en un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica. Lo anterior es así, porque al realizar un menor consumo de dicha energía, si el monto del derecho previamente calculado resulta ser excedente al tope máximo permitido por el precepto, aquél se verá disminuido hasta un monto igual al máximo correspondiente; en contrapartida, en caso de realizarse un mayor consumo de fluido eléctrico, si el monto del derecho viene a ser inferior al que resulte de aplicar los porcentajes respectivos, sólo deberá pagarse aquél, de modo que en cualquiera de los supuestos señalados, el pago corresponderá al monto que resulte ser menor.

En tales condiciones, el tope máximo contenido en el párrafo final del artículo 13 impugnado, no implica que se establezca materialmente un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica ya que, en todo caso, sólo sirve como parámetro de reducción del monto definitivo a pagar por el servicio de alumbrado público, a cargo de los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

No obstante lo anterior, con fundamento en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno advierte que dicho párrafo final del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV del Ordenamiento Supremo.

En efecto, al disponer esa porción normativa que *"En este servicio se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial."*, se advierte que después de calculado el monto del derecho a pagar conforme al párrafo segundo del propio artículo 13 impugnado, otorga un beneficio generalizado para todos los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, aplicando el porcentaje correspondiente dependiendo si se trata de consumo doméstico o comercial.

Empero, precisamente el hecho de que la norma otorgue un mismo beneficio de reducción en el monto definitivo a pagar por concepto de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo del Municipio, provoca que se otorgue un trato igual a los desiguales, en la medida en que quienes llevan a cabo un consumo de energía eléctrica doméstico, no se encuentran en un mismo plano jurídico que aquellos que llevan a cabo dicho consumo en un ámbito comercial, para efectos de dicho beneficio.

Esto es, los habitantes del Municipio registrados ante la Comisión Federal de Electricidad que llevan a cabo el consumo de energía eléctrica a nivel doméstico, lo hacen con la finalidad de cubrir sus necesidades básicas de subsistencia, de manera que para ellos resulta indispensable el empleo de dicho energético en esa esfera; por tanto, en este ámbito sí resulta justificable el hecho de que el legislador local dispusiera un tope máximo (del 3% sobre el consumo de energía eléctrica) a la tarifa que en definitiva deberán pagar este tipo de contribuyentes por concepto de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, a fin de proteger la economía familiar, de modo que en última instancia el gasto destinado para cubrir la contribución de referencia, no signifique una disminución considerable en el patrimonio familiar, particularmente ponderada frente al consumo del fluido eléctrico –doméstico–, del cual significará como máximo un 3%.

En cambio, quienes llevan a cabo dicho consumo en el ámbito comercial, lo hacen con un ánimo de lucro que no responde a dicha lógica de satisfacción de necesidades básicas, sino a la obtención de ganancias económicas denotativas de una mayor capacidad contributiva en relación con los usuarios domésticos; en tales condiciones, para aquel tipo de contribuyentes, el tope máximo (del 2% sobre el consumo de energía eléctrica), en el pago de derechos por el servicio de alumbrado público, no resulta racional y justificable desde la perspectiva del principio de equidad tributaria conforme al cual, debe tratarse igual a los iguales y desigual a los desiguales, en la medida en que, previsiblemente, los ingresos percibidos a través de la negociación comercial serán suficientes para cubrir en su integridad –entre otros gastos–, la tarifa correspondiente al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, calculada conforme al párrafo segundo del precepto impugnado, sin disminución o tope máximo alguno.

No pasa inadvertida para este Tribunal Pleno la circunstancia de que, tanto los usuarios domésticos como los comerciales, gozan de las mismas ventajas que reporta la prestación del servicio de alumbrado público al tener éste un carácter universal; al respecto, debe señalarse que a través del cálculo de la tarifa correspondiente, se les tiene en consideración en forma igualitaria para dividir entre todos ellos el costo global del servicio, lo cual arroja el monto individualizado del derecho a pagar.

Sin embargo, el hecho de que la norma coloque a unos y otros usuarios en un plano jurídico de igualdad para otorgarles el beneficio aludido, no atiende al principio de equidad tributaria, porque ante tal situación se desconocen las características particulares de cada grupo de contribuyentes y, en todo caso, la finalidad que conlleva una disminución –de presentarse por el bajo consumo de energía eléctrica doméstica–, en el pago de derechos por la recepción del servicio de alumbrado público.

De igual manera, tampoco pasa inadvertida la circunstancia de que, aún dentro del sector del consumo doméstico de energía eléctrica, puede darse el caso de que existan usuarios que, al generar elevadas cantidades a pagar por ese concepto, denotarían una mayor capacidad contributiva; no obstante, esta situación que colocaría a tales usuarios en la necesidad de pagar el monto correspondiente a la tarifa individualizada del derecho sin disminución alguna por tener un tope máximo eventualmente elevado, escaparía por excepción a la finalidad primigenia de conceder un beneficio en la reducción del pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, a los usuarios registrados con menores recursos económicos.

En tales condiciones, vía suplencia de los conceptos de invalidez expuestos por el promovente, debe declararse la invalidez del párrafo final del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el

Ejercicio Fiscal de dos mil siete, en la porción normativa que señala: "(...) y el 2% sobre el consumo comercial", por ser violatoria del principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Con la salvedad anterior, en términos de las consideraciones que se han expuesto, si las demás disposiciones del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, no contravienen lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal y, en consecuencia, tampoco vulneran los diversos artículos 16 y 124 del mismo ordenamiento supremo, sin que con relación a dichos supuestos normativos deba suplirse la queja deficiente, debe reconocerse su validez.

SEXTO.- Por otra parte, se analizará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendiente a evidenciar que el artículo 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, contraviene lo dispuesto por los artículos 16 y 22 de la Constitución Federal, al prever diversas multas fijas.

En principio, conviene destacar que se ha entendido por multa fija.

El artículo 22 de la Constitución Federal¹⁹ prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva.

Ya en diversos precedentes nos hemos pronunciado sobre este tema, en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE"²⁰.

Así, la imposición de multas debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario, resultará excesiva.

En otras palabras, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberá considerarse la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.

En este sentido, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Sirven de apoyo, las tesis de jurisprudencia P./J. 102/99 y P./J. 17/2000, de rubros: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES"²¹, y "MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA"²².

Ahora bien, en el segundo concepto de invalidez planteado, el promovente aduce esencialmente que el artículo 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete²³, establece diversas multas fijas que son contrarias al artículo 22 de la Constitución

¹⁹ "Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. (...)"

²⁰ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Julio de 1995. Tesis: P./J. 9/95. Página: 5. Texto del criterio: "De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo licito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

²¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: P./J. 102/99. Página: 31. Texto del criterio: "Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor."

²² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Marzo de 2000. Tesis: P./J. 17/2000. Página: 59. Texto del criterio: "El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación."

²³ "Artículo 39.- Los ingresos que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:

(...)
V.- Traspasar una licencia de funcionamiento sin autorización del C. Presidente Municipal o del Tesorero Municipal multa de \$210.00
VI.- El cambio de domicilio sin previa autorización del C. Presidente Municipal, multa de \$210.00

(...)
X.- Las banquetas que se encuentren en mal estado, deberán ser reparadas inmediatamente después de que así lo ordene el Departamento de Obras Públicas del Municipio, en caso de inobservancia, se aplicará una multa de \$2.00 por metro cuadrado a los infractores de esta disposición.

(...)
XVI.- Quien viole sellos de clausura, se hará acreedor a una sanción de \$573.00

XVII.- A quienes realicen matanza clandestina de animales, se les sancionará con una multa de \$1,180.00

(...)

Federal, ya que no prevén los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla.

En términos generales, dicho precepto establece que el Municipio percibirá ingresos en concepto de Aprovechamientos derivados de sanciones administrativas y fiscales, los siguientes:

- 1.- Una multa de \$210.00 por traspasar una licencia de funcionamiento sin la autorización respectiva (fracción V);
- 2.- Una multa de \$210.00 por cambio de domicilio sin autorización previa (fracción VI);
- 3.- Cuando se omita reparar banquetas en mal estado inmediatamente después de que así sea ordenado, una multa de \$2.00 por metro cuadrado (fracción X);
- 4.- Una multa de \$573.00 a quien viole sellos de clausura (fracción XVI);
- 5.- Una multa de \$1,180.00 a quienes realicen matanza clandestina de animales (fracción XVII);
- 6.- Una multa de \$118.00 por quemar basura o desperdicios fuera de los lugares autorizados; y
- 7.- Una multa de \$235.00 por tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto.

Como puede advertirse, las normas impugnadas establecen que la autoridad municipal sancionará con diversas multas o sanciones específicas, a quienes realicen las conductas descritas.

Por consiguiente, al prever las fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX del artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, diversas multas o sanciones de montos específicos, esto es, prever multas fijas, entonces efectivamente vulneran el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

Aún más, cabe destacar en particular, que el dispositivo en análisis en su fracción VI, al establecer que se sancionará con una multa de \$210.00 "*El cambio de domicilio sin previa autorización del C. Presidente Municipal, (...)*" –sin estar vinculado dicho supuesto con alguna cuestión fiscal–, vulnera en sí mismo el artículo 11 de la Constitución Federal, por limitar con dicha sanción la garantía de libre tránsito, cuyo ejercicio está supeditado sólo a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país, sin que el supuesto en análisis quede comprendido dentro de los citados casos excepcionales.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se estima vulnerado el artículo 16 constitucional, que prevé el principio de legalidad; y, adicionalmente, la garantía de libre tránsito contenida en el artículo 11 constitucional, por lo que se refiere, en particular, a la fracción VI del artículo 39 impugnado.

En estas condiciones, al ser violatorio de los dispositivos constitucionales señalados, debe declararse la invalidez del artículo 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete.

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos²⁴, las acciones de inconstitucionalidad 1/2006, 2/2006, 3/2006, 4/2006, 5/2006, 6/2006, 7/2006, 8/2006 y 9/2006.

La declaratoria de invalidez de los artículos 13, párrafo final, en la porción normativa que señala: "*(...) y el 2% sobre el consumo comercial.*", y 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, surtirá efectos a partir del día siguiente de la legal notificación de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Coahuila.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 13, párrafo final, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, únicamente en la porción normativa que dice: "*(...) y el 2% sobre el consumo comercial.*", la cual queda expulsada de la ley.

TERCERO.- Se reconoce la validez del indicado artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, en el resto de su texto.

XIX.- Quemar basura o desperdicios fuera de los lugares autorizados por el R. Ayuntamiento con una multa de \$118.00

XX.- Por tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto por el R. Ayuntamiento, con una multa de \$235.00

(...)."

²⁴ No asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz y Azuela Gutiérrez.

CUARTO.- Se declara la invalidez del artículo 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, 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 los términos precisados en el considerando sexto de la presente resolución.

QUINTO.- Las declaratorias de invalidez que anteceden surtirán efectos a partir de su legal notificación al Congreso del Estado de Coahuila.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al Municipio de Guerrero, Coahuila, en su carácter de autoridad ejecutora y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobaron los resolutivos Primero, Segundo, Cuarto y Quinto; y por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó el resolutivo Tercero; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Valls Hernández y Silva Meza votaron en contra y reservaron su derecho de formular, en su caso y oportunidad, votos particulares o voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenó que la resolución se publique en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Dada la disposición de la señora Ministra Ponente Luna Ramos de formular el engrose relativo, se le confirió ese encargo.

Firman el Ministro Presidente, la Ministra Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado José Javier Aguilar Domínguez, que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
(RÚBRICA)

MINISTRA PONENTE:

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
(RÚBRICA)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ
(RÚBRICA)

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2007, Y ANÁLOGAS.

En sesión de veintiuno de junio de dos mil siete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inició la discusión de un paquete de treinta y cinco acciones de inconstitucionalidad¹ promovidas por el Procurador General de la República relativas al tema del derecho por el servicio de alumbrado público y multas fijas.

En el primero de los asuntos resueltos —acción de inconstitucionalidad 15/2007—, el Tribunal Pleno resolvió respecto del tema de alumbrado público, que la contribución establecida por la prestación de tal servicio, atendiendo a la base imponible utilizada para calcular dicha contribución —considerando el costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el Municipio—, es un derecho y no un impuesto.

En tal virtud, se determinó que no se estableció un tributo que corresponda a la exclusiva competencia de la Federación, por lo que no se transgrede el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal; de la misma forma, se determinó que dicha contribución no vulnera los artículos 16 y 31, fracción IV, constitucionales —excepción guardada del párrafo final del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, mismo que se estimó violatorio de la garantía de equidad tributaria—.

Sin embargo, en los subsecuentes asuntos —sólo en las acciones de inconstitucionalidad 96/2007, 24/2007, 51/2007, 132/2007, 5/2007, 14/2007, 68/2007, 95/2007, 23/2007, 81/2007, 108/2007, 9/2007, 18/2007, 63/2007, 90/2007, 99/2007, 126/2007 y 135/2007—, se declaró la invalidez de los artículos impugnados relativos al tema denominado derecho por el servicio de alumbrado público que prestan los municipios, porque, en esencia, no obstante que los diversos artículos impugnados denominaban a las contribuciones impuestas como “derechos”, lo cierto es que materialmente se trataban de impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, tributos que compete de manera exclusiva establecer a la Federación, por lo que se determinó que se transgredía lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal, declarándose la invalidez de las diversas normas impugnadas en cada uno de los asuntos.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 87/2007, también se declaró la invalidez del artículo impugnado relativo al derecho por el servicio de alumbrado público, pero por diversa razón que en las anteriores acciones de inconstitucionalidad. Fue básicamente porque no existió una determinación del método para llegar a cobrar este servicio, y por tanto, se estimó que el artículo impugnado es violatorio del artículo 16 constitucional, así como del artículo 31 fracción IV, al no establecer fundamento para la determinación de la base para el cobro de este derecho, pues se dejaba al Ayuntamiento fijar la fórmula por la que se establece la tarifa a aplicar para el pago del derecho por la prestación del alumbrado público.

En este sentido, el presente voto lo estructuraré en tres apartados:

- Definición constitucional de tributo;
- Voto razonado en torno a la constitucionalidad del derecho de alumbrado público; y, finalmente,
- Momento en que producirá efectos la sentencia de invalidez decretada.

Cabe precisar que el segundo de dichos apartados únicamente se refiere a la acción de inconstitucionalidad 15/2007, mientras que el primero lo es para todos los expedientes identificados, y el tercero de ellos es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en las que se decretó la invalidez de las normas impugnadas.

1. CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE TRIBUTO.

En las ejecutorias a las que se ha hecho referencia, se ha señalado que, previamente al análisis de la constitucionalidad de la prestación exigida por el servicio de alumbrado público, debería determinarse su naturaleza —contributiva o no— e, inclusive, se postula un concepto jurídico de tributo o contribución, el cual se desprendería del texto constitucional.

Al respecto, debo señalar que la postulación de un concepto constitucional de tributo por parte de este Alto Tribunal ya resultaba necesaria; no obstante, el formulado en las ejecutorias mencionadas —a mi juicio— no es completamente satisfactorio.

En lo personal, dado que me ha correspondido conocer de un alto número de asuntos de la materia tributaria, mis funciones como Ministro habían hecho necesario desarrollar un concepto constitucional de tributo propio², mismo que no es coincidente con el adelantado por el Tribunal Pleno; de ahí la necesidad de aclarar el presente punto.

Cabe precisar que no se trata de una simple cuestión teórica o de un debate académico, sino que la determinación de dicho concepto tiene una trascendencia práctica de la mayor entidad, pues de la definición que se realice depende la determinación del ámbito de aplicación de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, a fin de que la eficacia plena de los mismos no dependa del *nomen iuris* al que hubiere

¹ Asuntos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos:

Acciones de inconstitucionalidad 15/2007, 96/2007, 24/2007, 51/2007 y 132/2007 (en ese orden se listaron).

Asuntos del Ministro José Ramón Cossío Díaz:

Acciones de Inconstitucionalidad 5/2007, 14/2007, 68/2007, 95/2007, 23/2007, 131/2007, 32/2007, 41/2007, 50/2007, 59/2007, 77/2007, 86/2007, 104/2007 y 113/2007.

Asuntos del Ministro Genaro David Góngora Pimentel:

Acciones de Inconstitucionalidad 36/2007, 45/2007, 54/2007, 72/2007, 117/2007, 81/2007, 27/2007, 108/2007, 9/2007, 18/2007, 63/2007, 90/2007, 99/2007, 126/2007 y 135/2007.

² Dicho concepto fue finalmente plasmado en el voto particular que formulé en el amparo en revisión 1119/2006, resuelto por la Primera Sala en sesión de fecha veinte de octubre de dos mil seis.

acudido el legislador en la identificación del ingreso público, ni de los elementos que pudieran desprenderse de las definiciones que a nivel federal propone el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación³.

En tal virtud, a continuación abordaré el tema planteado, reiterando las características que —a mi juicio— deben apreciarse para que se concluya que se está en presencia de un tributo, desde el punto de vista constitucional.

A mi manera de ver, las prestaciones contributivas tienen ciertas características que las hacen claramente diferenciables del resto de los ingresos públicos —y que permiten su identificación, aún en aquellos casos en los que el legislador decide acudir a tipologías distintas a las propias de la materia tributaria— y que ponen de manifiesto la procedencia del análisis de la prestación correspondiente conforme a un tratamiento particular en el control constitucional.

Como primera referencia a las características que pueden utilizarse para distinguir a las prestaciones contributivas o “impuestas”, se aprecia que son tales las que los ciudadanos satisfacen forzosamente al poder público sin ninguna contraprestación mediata o inmediata, como es el caso, por ejemplo, de los impuestos o de las sanciones tributarias —que se exigen por la simple comisión de una infracción tributaria—, pero también pueden serlo las que se reclaman a los ciudadanos a cambio de determinados servicios públicos prestados por la Administración, como acontece en el caso de los derechos.

De esta manera, se aprecia una primera nota característica de las prestaciones contributivas, a saber: su coactividad. En este contexto, los ingresos reconocidos legalmente como tributos —de conformidad con el artículo 2o. del Código Federal de la Federación—, como prestaciones públicas coactivas, claramente se ubican en el marco de aplicación del artículo 31, fracción IV, constitucional, es decir, se trata de prestaciones que pueden identificarse como contribuciones desde el punto de vista constitucional.

En este sentido, en adición al carácter coactivo al que he hecho referencia, los ingresos de naturaleza contributiva reúnen las siguientes notas esenciales, bajo una óptica constitucional:

- A) En primer término, debe tratarse de una obligación —por ende, de contenido patrimonial—, consistente en un dar —en oposición a un hacer—⁴;
- B) Por otro lado, debe ser una prestación en la que el sujeto activo de la obligación es un ente de carácter público, sea que se cubra directa o indirectamente a la administración tributaria⁵;
- C) Asimismo, los ingresos tributarios deben tener como finalidad el sostenimiento de los gastos públicos, sea que ello se aprecie como fin principal o no, específico o no, o bien, referido a gastos públicos indivisibles o divisibles;
- D) Finalmente, las prestaciones de naturaleza contributiva deben gravar un presupuesto de hecho o hecho imponible revelador de capacidad económica, lo cual debe ser entendido como una proyección del principio relativo —capacidad económica, como derivación del de proporcionalidad— en su vertiente de *fundamento* de la imposición, no como *medida* de ésta⁶.

Esto es, la imposición de una prestación de esta índole presupone necesariamente una manifestación de riqueza, con independencia de que, en un momento posterior, se apliquen diversos parámetros —los cuales pueden variar dependiendo del tipo de gravamen—, a efecto de juzgar su proporcionalidad en un sede constitucional.

De las consideraciones anteriores puede desprenderse un concepto constitucional de contribución que —como he señalado— no necesariamente ha de ceñir su aplicación al catálogo delimitado en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, sino que permite contar con un marco destinado a otorgar eficacia a las exigencias constitucionales de

³ Inclusive, la particular técnica legislativa empleada en el precepto mencionado resultaría insuficiente, pues los impuestos —ingreso tributario por excelencia— son definidos negativamente, en tanto se señala que son tales, las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II —aportaciones de seguridad social—, III —contribuciones de mejoras— y IV —derechos—, del propio artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación. Como puede apreciarse, la definición de la contribución principal se construyó identificando un género próximo amplio y una diferencia específica negativa, con lo cual dicho criterio legal no permitiría una identificación exacta.

⁴ No paso por alto la posibilidad legal que puede establecerse para cubrir las contribuciones mediante prestaciones personales, pero aclaro que no me refiero a formas de pago, sino al contenido de la obligación tributaria, desde la configuración normativa del hecho imponible y la determinación de la deuda tributaria.

⁵ En relación con el presente punto, estimo pertinente aclarar que —a mi juicio— existen algunas prestaciones que pueden no tener como sujeto activo a la administración tributaria —como acontece con algunos subsidios—, con lo cual escaparían al concepto constitucional de contribución al que me aproximo en el presente voto. No obstante, considero que, en determinadas circunstancias, los mismos podrían igualmente ser motivo de análisis bajo la óptica de algunos de los principios constitucionales de la materia tributaria —específicamente, los de equidad y proporcionalidad—, lo cual no fue materia de la presente resolución ni lo es, por ende, del voto particular que formulo. En todo caso, considero relevante efectuar dicha precisión.

⁶ La distinción resulta de la mayor trascendencia: a mi juicio, el principio de capacidad económica se aplica con distinta forma e intensidad a las diversas categorías tributarias, pero es una nota esencial de todas las prestaciones de naturaleza contributiva. La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido —a mi entender, con acierto— que los principios constitucionales de la materia tributaria no tienen igual aplicación en las distintos tipos de contribuciones, resultando de particular importancia las precisiones efectuadas en la tesis de jurisprudencia de rubro “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”. No obstante, considero que dicho criterio debe entenderse referido a la capacidad contributiva, únicamente como medida de la imposición, pues dicha proyección del principio referido efectivamente resulta aplicable a los impuestos, no así a los derechos.

En cambio, la capacidad económica entendida como fundamento de la imposición, no solo puede, sino que *debe* tener aplicación en todas las prestaciones públicas de naturaleza contributiva, de tal manera que el legislador únicamente puede establecer tributos si, para la definición del presupuesto normativo, acude a circunstancias que sean reveladoras de riqueza. En esta vertiente, el principio en comentario también puede ser exigido de los derechos fiscales.

la materia tributaria, aún en aquellos casos en los que el legislador federal acuda a una tipología distinta a la del numeral mencionado, al momento de establecer una determinada prestación de carácter público.

A partir de lo anterior, quiero dejar claro mi criterio en el sentido de que todas las prestaciones de carácter público que tengan naturaleza contributiva —atendiendo a las notas esenciales descritas—, deben respetar las prescripciones del artículo 31, fracción IV, constitucional, con independencia de la particular nomenclatura o tipología según la cual hubieren sido establecidas por el legislador.

En relación con la posibilidad de analizar las prestaciones de carácter público sin que ello deba necesariamente sujetarse a la forma a la que acudió el legislador, el criterio que sostengo coincide con el de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, —plasmado en la tesis de jurisprudencia de rubro “INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO”⁷—, que establece que este Alto Tribunal, al avocarse al análisis de dichas prestaciones, debe desentrañar su verdadera naturaleza —tal y como lo presupone el análisis efectuado por el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad a las que he hecho referencia—, con independencia de que formalmente se le considere como contribución o ingreso no tributario, y conforme a ésta, verifique si el contexto normativo que rige su establecimiento, liquidación y cobro, se sujeta a las prerrogativas y obligaciones que se prevén en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para los gobernados como para las autoridades constituidas.

2. VOTO RAZONADO EN TORNO A LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

En la acción de inconstitucionalidad 15/2007 —en lo que interesa— se reconoció la validez de las disposiciones que se refieren al pago de derechos por el servicio de alumbrado público, considerando que no transgreden la competencia exclusiva de la Federación, dado que la base que se utiliza para calcular el derecho correspondiente se apoya en el costo generado por la prestación del servicio otorgado por el Municipio, de lo que se desprende que el hecho imponible sí responde a una actividad del ente público, lo cual fija la competencia a favor de la legislatura local.

Comparto la posición sostenida por la mayoría, pero estimo necesario realizar una serie de precisiones en torno a las razones que me llevan a considerar que dicha decisión es adecuada.

Para tal efecto, estimo pertinente abordar dos temas específicos: el primero de ellos, relacionado con las circunstancias particulares en las que se encuentran los municipios, frente a la prestación del servicio de alumbrado público y la atribución de cobrar por ésta; mientras que el segundo aspecto al que me he de referir tiene que ver con la función que —a mi juicio— deben tener los tributos en el Estado social y democrático de Derecho.

A) Situación de la Hacienda Municipal, en el entorno constitucional que le conmina a prestar el servicio de alumbrado público, y que le autoriza cobrar derechos por el mismo.

El artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a)⁸, de la Constitución Federal, dispone que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; simultáneamente, el artículo 115, fracción III, inciso b)⁹, de la propia Constitución, determina que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el alumbrado público, siendo el caso que la fracción IV, inciso c) del mismo precepto¹⁰, establece que los Municipios tienen derecho a recibir —entre otros— los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Conforme a dichos numerales, puede apreciarse la siguiente delimitación de competencias y atribuciones:

⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 19/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 301, tomo XVII, correspondiente a marzo de 2003.

⁸ “Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...] XXIX.- Para establecer contribuciones: [...] 5o.- Especiales sobre: a) Energía eléctrica”.

⁹ “Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: [...] III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...] b) Alumbrado público. [...] Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; [...]”

¹⁰ “Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: [...] IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: [...] c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios. Revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”.

- El Congreso Federal tiene atribuciones para el establecimiento de las contribuciones especiales sobre el consumo de energía eléctrica;
- A las legislaturas de los Estados les corresponde fijar las contribuciones que corresponden a los municipios por concepto de los servicios que presten;
- Los municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público (es de su competencia exclusiva);
- Como consecuencia de dicha atribución, los municipios tienen derecho al cobro de ciertas prestaciones patrimoniales, las cuales derivan de la realización de dicho servicio.

Al respecto, debe señalarse que, de una primera lectura a la fracción IV del artículo 115 constitucional, podría desprenderse que los municipios no se encuentran conminados a acudir —a través de las leyes estatales— a figuras tributarias, a fin de cobrar los recursos que derivan de los servicios públicos a su cargo. Dicha interpretación derivaría de una lectura aislada del inciso “c)” de dicha fracción, la cual hace referencia, simplemente, a los “*ingresos*” derivados de la prestación de dichos servicios públicos.

No obstante, una lectura más reflexiva del texto constitucional permite apreciar que, en lo que se refiere a los servicios públicos a su cargo, los municipios deberían efectuar el cobro que corresponda, encauzando el establecimiento de las prestaciones patrimoniales de carácter público, a figuras jurídicas de índole tributaria. Lo anterior, dado que el propio artículo 115 constitucional señala que “las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las *contribuciones* a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas”, de lo cual se desprende el carácter tributario de los “*ingresos*” a que se refiere el inciso c) de la fracción IV.

En este sentido, si la Constitución conmina al establecimiento de “contribuciones” que se integren a la Hacienda Municipal por la prestación de servicios públicos a cargo del propio Municipio, y si se toma en cuenta que el establecimiento de impuestos que graven el consumo de energía eléctrica, es facultad exclusiva del Congreso Federal, debe apreciarse que el entramado constitucional necesariamente nos lleva a la conclusión de que la prestación patrimonial de carácter público a la que deberán acudir los municipios —por conducto de las legislaturas estatales—, es la de los *derechos*.

Conclusiones semejantes han llevado a este Alto Tribunal a determinar la inconstitucionalidad de las disposiciones que establecían dichas prestaciones, tal y como se desprende de la siguiente cita textual, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 10/2006, fallada en sesión del 30 de mayo de 2006:

“[...] los Municipios al tener a su cargo el servicio público de alumbrado, indiscutiblemente pueden gravarlo a efecto de realizar cobros y recaudaciones para poder seguir prestando dicho servicio, sin embargo, *deberán hacerlo como un derecho y no como impuesto*”¹¹.

En dicho expediente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, dado que materialmente se habría establecido un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica —si bien ello se realizó bajo el *nomen iuris* de “derecho”—, y tomando en cuenta que su establecimiento —como impuesto—, es competencia exclusiva de la Federación, la disposición legal que regulaba el establecimiento de la respectiva prestación patrimonial de carácter público, resultaba contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal.

Asimismo, resalta que dicha decisión se apoyaba en la existencia de diversos precedentes —citados en la propia resolución— como son los que dieron lugar a la tesis de jurisprudencia plenaria P.J. 6/88¹², de rubro “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”; así como la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala 2º/J.25/2004¹³, de rubro “ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”.

En tal virtud, a fin de cobrar las prestaciones patrimoniales que corresponden a los servicios públicos a cargo de los municipios —a las cuales tienen derecho, según mandato *constitucional*—, si éstos se encuentran conminados a acudir a figuras tributarias, y si les resulta inaccesible la especie “impuesto” del género “contribución” o “tributo” —sea que acudan a ella expresamente, o a través de otras figuras en las que se revele la intención de cobrar por dicho servicio, atendiendo al consumo—, los municipios enfrentan un problema que no es menor, dadas las características propias del servicio de alumbrado público.

A continuación, procederé a describir la problemática anunciada:

¹¹ Debe destacarse que la acción de inconstitucionalidad 10/2006, de la cual se extrae la cita, guarda relación y se resolvió de manera uniforme, con las diversas acciones de número 11/2006, 12/2006, 13/2006, 14/2006, 15/2006, 16/2006, 17/2006, 18/2006, 19/2006, 20/2006, 21/2006, 22/2006 y 23/2006.

¹² Octava Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, primera parte-1. Enero a junio de 1988. Página 134.

¹³ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Marzo de 2004. Página 317.

En la doctrina tributaria¹⁴, se suele distinguir a los derechos —también denominados “tasas”—, de los impuestos, señalando que éstos *se destinan a financiar los gastos públicos indivisibles*, de tal suerte que los particulares no reciben un beneficio directo, sino indeterminado o no individualmente; en cambio, los primeros —es decir, los derechos— se originan *por la actividad concreta y singular que despliega el Estado, ordinariamente provocada por un sujeto denominado destinatario o usuario*. Inclusive, dicha característica también ha sido reconocida en múltiples ocasiones por el Tribunal Pleno, destacando entre ellas la propia acción de inconstitucionalidad 10/2006, en la que se señaló lo siguiente:

“De lo expuesto, podemos afirmar que en las contribuciones denominadas ‘derechos’, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo”.

Ahora bien, en el caso de servicios como el del alumbrado de vías públicas, vigilancia pública en general, protección civil y limpieza de la vía pública, entre otros, difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizable en un destinatario concreto.

Así, el Municipio —conjuntamente con la legislatura local, con la que cuenta para determinar los ingresos en estudio— enfrenta el siguiente dilema: para hacer efectivo su derecho a cobrar una prestación patrimonial por el servicio de alumbrado público —mismo que se encuentra a su cargo *por mandato constitucional*—, el cual debe materializarse a través de una contribución, no puede acudir a la figura de los impuestos —so pena de invadir la esfera de la Federación— y, en rigor —teórico y tal vez técnico—, tampoco debería poder acceder a la figura de los derechos, dado que el servicio de alumbrado público no permite apreciar la existencia de un servicio individualizable.

Se dice que *no debería* establecer un derecho, y no que sea de hecho imposible, toda vez que se reconoce que existe otro sector doctrinario —del campo económico—, que recientemente ha sostenido que los Estados modernos podrían sustituir los medios de financiación tradicionales —con preeminencia de los impuestos—, a fin de acudir a lo que se ha dado en denominar un “Estado de tasas”. Tal es la posición de Heinz Grosskletter¹⁵, quien sostiene la conveniencia de una financiación basada en tributos guiados por la idea de contraprestación o equivalencia.

Desconozco si los legisladores de Coahuila han sido de alguna forma influidos con la posición doctrinaria de Grosskletter, pero sí reconozco que el camino por el que optaron —estableciendo un derecho que cobre el servicio por alumbrado público atendiendo al costo global del servicio, determinando una alícuota prorrateada entre cada usuario registrado—, es una solución novedosa e inventiva al problema que enfrentan los municipios que —imposibilitados para establecer un impuesto— tienen que proponer y cobrar un derecho, a pesar de que la actividad estatal que subyace al hecho imponible no permite ser individualizada entre los usuarios.

No paso por alto que la posición doctrinaria tradicional —y, cabe agregar, predominante— no reconocería que la prestación patrimonial de carácter público que se analiza, constituye un derecho. De la misma forma, considero que la aplicación de los criterios jurisprudenciales tradicionales, probablemente nos conducirían a la invalidez del precepto que se tacha de inconstitucional. Aún más, debo precisar que comulgo con las posiciones doctrinarias tradicionales, y que sostengo la corrección de los criterios jurisprudenciales que hemos establecido en materia de derechos.

No obstante, me parece que en el presente caso se materializan circunstancias que constituyen un caso de excepción para la aplicación de dichas tesis de jurisprudencia, y que me llevan a desatender las consideraciones doctrinarias que, en rigor, me llevarían a apreciar el establecimiento de una contribución distinta a los derechos. Dicha circunstancia tiene que ver con la problemática que he descrito: que mientras los municipios tienen a su cargo la prestación del servicio de alumbrado público, y cuentan con el derecho a un ingreso tributario por dicho servicio, no pueden acudir a la figura jurídica de los impuestos, motivo por el cual han tenido que acudir a la de los derechos.

En este sentido —aclaro— considero que efectivamente se está ante un derecho, atendiendo al criterio que ha sentado el Pleno de la Corte, en el sentido de que, para determinar la naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público, debe atenderse a la configuración de la base imponible, misma que, en el presente caso, apunta hacia el costo global de un servicio, con lo cual —como se sostiene en el proyecto— se describe un hecho imponible que descansa en la prestación de un servicio por parte del Municipio —el cual se cuantifica en términos de su costo—, apreciándose así la existencia de un derecho.

Concluyo el presente apartado señalando que lo singular de la circunstancia descrita —la cual me llevaría a desatender cuestiones doctrinales— es, precisamente, que se desprende de las propias provisiones constitucionales, las cuales no pueden entenderse carentes de sentido o contenido, o contradictorias entre sí, máxime cuando de sus principios puede desprenderse una interpretación que deja a salvo a la Hacienda Municipal, a las propias garantías de los usuarios-contribuyentes, y a las esferas competenciales de los tres órdenes de gobierno, al tomarse en cuenta las finalidades de las contribuciones en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

¹⁴ En relación con el presente punto, resulta de particular claridad lo sostenido por Lago Montero y Guervós Maillo en su obra “Tasas locales: cuantía”, Marcial Pons, Madrid, 2004, según se desprende de la siguiente cita: “La tasa, sea estatal, autonómica o local, consiste en una prestación patrimonial obligatoria y coactiva, que se distingue del impuesto ya por su hecho imponible, auténtico hecho diferencial de una y otra categoría tributaria, y sin perjuicio de que existan otros elementos diferenciadores, como tendremos ocasión de verificar más adelante. En el impuesto está ausente del hecho imponible cualquier referencia a la actividad administrativa o servicio público, mientras que en la tasa es inexcusable la existencia de una actividad administrativa o servicio público en la definición del hecho imponible. Por eso se explica en la doctrina que los impuestos se exigen sin vinculación a una actividad administrativa o servicio público, vinculación que, sin embargo, se presenta de manera confusiva en las tasas. El hecho imponible de una tasa consiste necesariamente en una actividad administrativa para con un destinatario singular” (Páginas 33 y 34).

¹⁵ Dicha postura es comentada ampliamente por Juan Manuel Barquero Estevan, en su obra “La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2002, principalmente en el Capítulo IV, denominado “¿De un Estado de impuestos a un Estado de tasas?: capacidad económica o equivalencia”.

B) La función de los tributos en el Estado social y democrático de Derecho¹⁶.

La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado abundantemente los principios constitucionales de la materia tributaria, tal y como se desprenden de la fracción IV del artículo 31 de nuestra Ley Fundamental.

Dada la naturaleza del juicio de amparo, que permite a los particulares enderezar reclamos en contra de las disposiciones que estiman inconstitucionales, el contenido que se ha dado a los principios constitucionales tributarios se ha desarrollado sobre todo en la vertiente de la defensa de los intereses individuales de los gobernados.

No obstante, la colectividad también tiene intereses salvaguardados constitucionalmente, sobre los cuales escasamente tenemos oportunidad de pronunciarnos.

En este sentido, debe hacerse notar que, así como la garantía de proporcionalidad implica —desde el punto de vista individual— que la carga tributaria debe ajustarse a la capacidad del contribuyente, y que al poder público no le es lícito invadir la esfera patrimonial en una medida mayor a la apuntada, dicha garantía también implica —desde el punto de vista social— que la colectividad tiene derecho a que esa aportación —ajustada así a la capacidad individual—, no deje de ser cubierta.

De esta forma, así como no es lícita la intromisión del poder público en una medida que exceda a la capacidad, tampoco lo es el que las capacidades idóneas para tributar, dejen de hacerlo, o el que los servicios públicos que condicionan el nacimiento de un tributo, queden sin contraprestación o que ésta no sea cubierta.

Dicha circunstancia es la que se materializaría en la especie, en caso de que se invalidara el derecho establecido para el Municipio de Guerrero, Coahuila: el Congreso local cumplió con el establecimiento del derecho, el Municipio cumple con la prestación del servicio, y serían los particulares usuarios del servicio los que incumplirían con el pago, con lo cual, no sólo se dejaría un servicio público sin cobertura financiera, sino que se forzaría al Municipio a distraer recursos que tenían una finalidad diversa, a fin de cubrir el costo de un servicio público que efectivamente fue cubierto.

Y ello no puede tener cabida en un Estado social y democrático de Derecho: las contribuciones no pueden verse ya como una calamidad común, derivada única y exclusivamente de la potestad de imperio del Estado. No, hoy en día debe verse en los tributos el medio que constitucionalmente se ha establecido para la consecución de ciertos fines que, como sociedad, hemos elevado al más alto rango; asimismo, debe reconocerse el origen de la obligación tributaria en un deber de solidaridad con los menos favorecidos.

El plan que se describe en nuestra Constitución no es el de un Estado liberal. Por el contrario, con el advenimiento del Estado social se provoca una profunda modificación en el papel del propio Estado, lo cual alcanza de lleno a la finalidad a la que ahora debe servir la Hacienda Pública. El Estado ha asumido la competencia de dar impulso, de organizar y de coordinar la actividad económica, pero principalmente, la de redistribuir la riqueza según criterios de equidad social, corrigiendo las desigualdades que de origen se observan.

En este sentido, se aprecia que nuestro Estado se compromete a alcanzar la igualdad efectiva, limando las diferencias entre sus ciudadanos y garantizándoles una integración política, económica, cultural y social; las funciones de un Estado calificado como social se amplían y transforman, puesto que cumple con una función asistencial que le convierte en el gestor de toda clase de prestaciones, servicios y asistencias destinadas a asegurar las condiciones fundamentales de la existencia humana; una función de intervención y tutela de la economía; así como una función de remodelación social.

Consecuentemente, a ninguna de dichas funciones sirve el que el Estado social vea afectados los recursos con los que debe contar para tan ambicioso plan; más aún, a ningún propósito válido sirve el que las personas que efectivamente hayan utilizado los servicios públicos, dejen de aportar al sostenimiento del costo respectivo.

Ante dichas eventualidades, no sólo se priva de cobertura financiera al Estado —en el caso concreto, al nivel municipal—, sino que se le conmina a distraer recursos que ya estaban destinados al cumplimiento del plan constitucional que se ha descrito. En este contexto, los usuarios del servicio dejan de cubrir cantidades que efectivamente adeudan, y los beneficiarios de los recursos distraídos indebidamente, dejan de beneficiarse de las medidas encaminadas a conseguir las finalidades que se desprenden del trazo constitucional.

Con ello, no puede afirmarse siquiera que se beneficien los así liberados de la obligación, dado que se afecta al patrimonio público que sirve a la propia comunidad. En este sentido, se ha llegado a señalar que “[...] los ciudadanos de un Estado de Derecho satisfacemos precisamente nuestros tributos, entre otros fines, para sostener los gastos que conlleva la propia tutela de los derechos y garantías constitucionales”¹⁷.

Así, en el efectivo pago de las contribuciones se persigue un interés general: es condición de vida para la comunidad que hace posible el regular funcionamiento de los servicios estatales, y dado que la administración pública no sirve a ningún interés propio, sino al de toda la colectividad, se produce la coincidencia entre fines estatales y fines individuales¹⁸.

¹⁶ En una parte de las consideraciones del presente apartado, he considerado la línea general descrita en “El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos”, de Cristina Pauner Chulvi, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2001.

¹⁷ L. Sánchez Serrano en “Los españoles, ¿súbditos fiscales?”, en *Impuestos*, números 8 y 9, 1992.

¹⁸ Al respecto, ha señalado el Tribunal Constitucional español (STC 60/1982), lo siguiente: “los intereses comunes son aquellos cuya satisfacción es la forma de satisfacer el interés de todos y cada uno de los que componen la sociedad de forma que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común defiende simultáneamente un interés personal o, si se quiere, desde otra perspectiva, la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común”.

Al respecto, puede decirse que el ente público tiene un gran interés en que todos contribuyan con sus aportaciones al sostenimiento de los gastos públicos, puesto que estas entradas le permiten continuar con vida, desarrollando sus actividades y cumpliendo sus funciones. Pero también los ciudadanos tienen interés en que el Estado pueda cubrir sus finalidades sociales, en cuanto que éstas benefician a todos al responder a sus exigencias; por eso, la actividad impositiva si, por un lado, somete a la colectividad a una privación de la propia riqueza, por otro, permite la potenciación de los derechos cuyo disfrute está subordinado a la existencia de disponibilidad de recursos financieros.

Por todo lo anterior, no considero que la solución adecuada al presente caso, venga de un compromiso desmedido con una posición doctrinal —acertada, reitero—, si con ello se provoca que ciertas manifestaciones de capacidad queden libres del pago que efectivamente se adeuda —derivado de un servicio que efectivamente se prestó a la colectividad, y que cada gobernado aprovechó, si bien en una medida indeterminable en lo individual—, máxime que con ello se entorpece —al nivel de la participación que corresponde al Municipio— la consecución de las finalidades que constitucionalmente se han trazado para el Estado Mexicano.

Las razones apuntadas son las que me llevan a sostener la validez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007.

3. MOMENTO EN QUE PRODUCIRÁ EFECTOS LA SENTENCIA DE INVALIDEZ DECRETADA.

En los asuntos que se resolvió declarar la invalidez de las diversas normas impugnadas por el tema del “derecho” por la prestación del servicio público por las razones que ya fueron mencionadas, surgió en el Tribunal Pleno la discusión sobre el momento en el que produciría sus efectos la sentencia de invalidez dictada, puesto que de conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, la Corte está facultada para determinar la fecha en que sus sentencias producirán efectos.

Sobre este tema y después del intercambio de múltiples puntos de vista, se resolvió, que las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de su legal notificación a los respectivos Congresos Locales.

Las razones que sustentan este criterio fueron sustancialmente que: a) el principal efecto de una declaratoria de inconstitucionalidad es la no aplicación futura de la norma, es decir, su expulsión del orden jurídico; b) que al tratarse la acción de inconstitucionalidad de un medio de control abstracto, desde el momento en que la Corte haga un pronunciamiento de inconstitucionalidad la norma afectada debe quedar expulsada del orden jurídico; c) los efectos de una declaratoria de invalidez deben surtirse lo antes posible para que se de celeridad al cumplimiento de la sentencia, y que no sea nugatoria la labor del Pleno en la declaración de invalidez de ciertas normas generales; d) en una acción de inconstitucionalidad, la función de la Suprema Corte sólo consiste en calificar la regularidad constitucional de la norma general impugnada y, por tanto, no le corresponde la definición o la determinación de los efectos, pues simplemente se trata de enfrentar la norma general con la Constitución Federal, y por tanto resolver sobre su expulsión directa.

Difiero del criterio y de las razones que lo sostienen por lo siguiente:

En primer término, los artículos 73 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen claramente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en controversia constitucional o en la acción de inconstitucionalidad¹⁹.

Esta importante facultad debe entenderse abierta a que el Tribunal Constitucional, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso, es decir, al impacto que tanto en el sistema normativo como en la realidad pueda llegar a tener la declaratoria de invalidez que pronuncie, pueda determinar en que momento deben producirse los efectos de las sentencias que dicte en este tipo de medios de control constitucional²⁰.

Cabe señalar que ha sido una constante de la Suprema Corte que en los casos en los que se ha pronunciado por la invalidez de los preceptos impugnados en acción de inconstitucionalidad, ha determinado que la declaratoria de invalidez surte sus efectos “a partir del día siguiente o el mismo día de la publicación de la ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación”²¹. Sin embargo, que este tribunal no haya utilizado la facultad mencionada no significa que la misma haya dejado de existir, sino solamente que la extensión y los límites de la misma son inciertos.

Ahora bien, la facultad que estamos analizando confronta los problemas que puede generar el “vacío jurídico” que resulta de una sentencia en un procedimiento abstracto o semi-abstracto de control de constitucionalidad cuya consecuencia, de resultar la invalidez de la norma impugnada, es la expulsión de la norma del sistema jurídico, creando así un “vacío” normativo que le es imposible colmar al legislador de manera inmediata. Contrariamente a lo que considera la mayoría, es justamente en este tipo de control, el abstracto, en donde tiene sentido la posibilidad de modulación de efectos en el tiempo de la sentencia, ya que es en las sentencias de control abstracto que normalmente tienen efectos generales o

¹⁹ “Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ...”

²⁰ “Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

²¹ Esto lo podemos advertir claramente de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que se dijo: “De este modo, en lo que hace a las sentencias, resultan aplicables los requisitos de la sentencias, la obligatoriedad para todos los tribunales del país, de las consideraciones que las sustentan; los modos de publicación de las sentencias, y la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia, determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad”, es decir, que es de suma importancia que en cada caso la Suprema Corte encuentre una solución que equilibre el cumplimiento de la sentencia, y la seguridad y continuidad en la aplicación del derecho.

²² De una revisión de las acciones de inconstitucionalidad falladas por el Tribunal Pleno en el que ha determinado la invalidez de los preceptos legales impugnados, en el 100% de los casos se ha precisado que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación o al día siguiente de ello, en ninguno de los casos la invalidez se ha diferido. Los únicos casos que vale la pena mencionar, son aquellos en los que se ha declarado la invalidez de normas generales “electorales”, cuando éstas hubiesen sido expedidas para aplicarse en el próximo proceso electoral, y por razón de tiempo no se puede emitir una nueva norma; en estos casos, aun cuando la Corte ha sostenido la invalidez del artículo impugnado, ha sostenido que en el proceso electoral a llevarse a cabo de manera inmediata deberá aplicarse la norma general anterior a la reformada, es decir, la Corte da nuevamente efectos a normas que ya habían perdido su vigencia al haber sido reformadas.

derogatorios, o sea que tienen aparejado el fenómeno de invalidez o expulsión del ordenamiento, donde se presenta con mas intensidad el problema del "vacío" normativo y, por tanto, al que se encaminan las diversas propuestas de solución adoptadas por los tribunales o cortes constitucionales en el derecho comparado.

El argumento acerca de la celeridad en el cumplimiento de la sentencia, no es un argumento que pueda utilizarse de manera aislada. La celeridad es un elemento importante del cumplimiento cuando se requieren ciertos actos positivos de alguna autoridad u órgano del Estado para la restitución de una situación o una violación a un derecho fundamental. En el caso de sentencias con consecuencias de invalidez, la sentencia misma establece el momento de la terminación de vigencia de la norma, el resultado es puramente normativo y, por tanto, inmediato. Así, el problema se presenta justamente por que el efecto inmediato de la invalidez puede llegar a generar un problema social o jurídico mayor del que se pretende solucionar con su declaración; la celeridad tiene sentido, entonces, como medio para un fin, no es un fin en sí mismo.

La normatividad y la práctica de los distintos tribunales constitucionales en el mundo han enfrentado el problema de manera diversa. Algunos de ellos han adoptado soluciones menos ortodoxas que otros. Dentro de los países que contemplan la posibilidad de manipulación de la entrada en vigor de las sentencias con efectos invalidatorios encontramos a Austria y a Grecia²². Pero, por otro lado, encontramos también se han adoptado medios menos ortodoxos para tratar con los problemas generados por la invalidez de normas generales, vale la pena mencionar la disociación entre inconstitucionalidad y nulidad que maneja el Tribunal Constitucional Alemán, llamado incompatibilidad o compatibilidad por la Ley del Tribunal Constitucional Federal²³.

La solución del legislador es, entonces, claramente la posibilidad de establecer efectos al futuro de las decisiones del tribunal y, sin desconocer las soluciones adoptadas por otros sistemas, consideramos que es la que debe adoptar este tribunal al ser la directamente aplicable en la Ley Reglamentaria.

Ahora bien, en el paquete de acciones de inconstitucionalidad falladas, se impugnaron diversos preceptos de ciertas Leyes de Ingresos Municipales, en los que se establecían contribuciones a la que se les otorgaba la naturaleza jurídica de "derechos", cuyo objeto o hecho imponible, lo constituía la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los municipios, sin embargo, la base para el cálculo de estos derechos, era el importe del consumo de energía eléctrica, realizado sobre el consumo doméstico, comercial o industrial y que a dicha base se aplicarían las tasas contenidas para cada caso.

En este tenor, estimo que aquí la Suprema Corte se encontraba ante un caso en el que debido al impacto fáctico que llegaría a tener la declaratoria de invalidez, resultaba total y absolutamente necesario así como justificado extender hacia el futuro los efectos de la declaratoria.

Lo anterior lo estimo así porque tal y como se dijo en la sentencia mayoritaria, de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c) los Municipios tienen a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público y, por ende, tienen derecho a recibir los ingresos derivados de los servicios públicos que presten, lo que significa que los órganos legislativos estatales, deben establecer en las leyes ordinarias, los derechos específicos que deberán recibir los Municipios para la cobertura y prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por lo tanto, atendiendo a las circunstancias especiales del caso, considero que lo conveniente era que los efectos de la declaratoria de invalidez, no surtieran sus efectos tal y como lo estimó la mayoría —a partir de su legal notificación a los respectivos Congresos Locales—, sino que debieron de haberse prorrogado, a fin de que los Municipios no se quedarán sin percibir los ingresos que les corresponden por concepto de la prestación del servicio público de alumbrado, y en este entendido, los órganos legislativos locales, tuvieron la oportunidad de cubrir el vacío legislativo que quedaría en cuanto a este tema.

Así, atendiendo a lo que hemos señalado, estimamos que en estos casos lo conducente era que la sentencia invalidatoria surtiera sus efectos por un plazo determinado a partir de la fecha de su notificación, calculándolo en razón de distintos elementos, por mencionar algunos de ellos: a) el tiempo que conlleva un periodo de sesiones; y, b) una ponderación entre los diversos intereses que se están afectando, como ocurre en las presentes acciones de inconstitucionalidad, siendo que aquí la ponderación ya no es jurídica, sino de tipo cuantitativo en razón de lo que se va a dejar de percibir o perder.

Ello en virtud a que de conformidad con el artículo 6º de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual indica que *"las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas"*, así como con el artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles —ordenamiento supletorio de la ley de la materia—, el que dispone que *"toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al en que se practique"*, la fecha de la notificación de la resolución, es la fecha cierta en la que se tiene conocimiento de la sentencia. Y el plazo determinado, como ya lo dijimos, debe ser un plazo razonable para el efecto de que los Congresos Locales tuvieran la oportunidad de establecer algún tipo de medidas u otra forma de ingreso municipal que compense la pérdida que tendrían los Municipios, sin ninguna vinculación específica de actuación a cargo de los órganos legislativos locales.

Considero que ésta hubiera sido una forma en la que la Suprema Corte ejerciera, de manera razonada, su importante facultad de determinar el momento en el que las sentencias que dicte en una acción de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ministro José Ramón Cossío Díaz
(RÚBRICA)

²² Ver artículos 149.5 y 150.5 de la Constitución Austriaca que establece hasta un año para la entrada en vigor de la sentencia en anulación de leyes y ordenanzas administrativas; así también, el artículo 100.4 de la Constitución Griega.

²³ Este efecto no se encuentra de manera directa en la Constitución Alemana, sino en la ley que desarrolla las competencias del tribunal, fue resultado de la práctica del tribunal y fue incorporado legislativamente en la reforma de 21 de diciembre de 1970, véase, Héctor López Bofil, Decisiones Interpretativas en el Control de Constitucionalidad de la Ley, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 91-122.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ Y JUAN N. SILVA MEZA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

En la acción de inconstitucionalidad, se hizo valer que el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007, es violatorio de los artículos 16, 73, fracción XIX, numeral 5º, inciso a), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se establece un impuesto al consumo de energía eléctrica, materia reservada a la competencia exclusiva de la Federación; así como que el artículo 39, fracciones V, VI, X, XVI, XVII, XIX y XX de la citada ley, era violatorio de los artículos 16 y 22 de la Constitución, al establecer multas fijas.

En la sentencia, en primer término, se declaró la invalidez del artículo 13, párrafo final, en la porción normativa que dice: "...y el 2% sobre el consumo comercial."; en segundo lugar, se reconoció la validez del artículo 13, en el resto de su texto; y, por último, se declaró la invalidez del diverso artículo 39, en las fracciones impugnadas; sin embargo, es el reconocimiento de validez del artículo 13 lo que motiva el presente voto minoritario, ya que, quienes lo suscribimos, disentimos del criterio mayoritario, con base en los siguientes razonamientos:

El reconocimiento de validez del artículo 13 impugnado, con excepción de la porción normativa referida, se apoya, en síntesis, en las consideraciones siguientes:

1. Que el artículo impugnado establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público, entendiéndose por tal servicio el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. Dispone además, que la tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre le número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, cuyo importe será cobrado en cada recibo expedido por ésta; y que los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha Comisión, pagarán la tarifa resultantes mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal. Por último, en dicho numeral se prevé que el servicio de alumbrado público, se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica y de 2% sobre el consumo comercial.

2. Que por tanto, el artículo prevé los elementos integrantes del tributo analizado, de la siguiente manera:

Sujetos: los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos en el área territorial municipal, estén o no registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

Objeto: la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Base: el costo global del servicio de alumbrado público.

Tarifa (importe): el resultado de dividir el monto correspondiente a la base (costo global del servicio de alumbrado público), entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

Época de pago: el monto a pagar será cobrado en cada recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, para el caso de los usuarios registrados y, en el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante dicha Comisión, pagarán la cantidad resultantes mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, dentro de los diez primeros días siguientes al mes en que se cause el pago.

3. Que de una interpretación conforme al texto constitucional, se infiere que el artículo 13 impugnado, regula uno de los denominados "derechos por servicios", toda vez que establece una contribución cuya actualización deriva de la prestación de un servicio por parte del municipio, puesto que, de la redacción del propio artículo, se advierte que establece la obligación de pagar un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio, entendiéndose por dicho servicio el que el municipio presta a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

4. Por consiguiente, al estar fijada la base imponible para calcular dicha contribución conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el municipio, si se trata de un derecho y no de un impuesto.

5. El precepto impugnado regula un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el municipio, cuya cuantificación deberá efectuarse conforme a la porción normativa que señala: "*La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad...*", lo que significa, de acuerdo con una interpretación acorde al texto constitucional, que debe dividirse el costo global generado por la prestación del servicio aludido, entre el número de usuarios registrados ante la referida Comisión, cuyo importe será cobrado en cada recibo expedido por ésta y, para el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha Comisión, pagarán la cantidad resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

6. Que de esta manera, se tiene que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se conserva con el contenido del artículo impugnado, porque al regular que "*La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad...*", se establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el costo global originado por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo del municipio, por lo que en el caso, la base del tributo se encuentra relacionada con un hecho imponible que sí responde a una actividad del ente público, que es precisamente la prestación del servicio señalado.

7. En consecuencia, al tratarse de un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que realiza el municipio, extremo que fija la competencia a favor de la legislatura local para regular esa figura recaudatoria; por lo que, no se vulnera el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), Constitucional y, por ende, tampoco se viola la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional, pues el Congreso estatal actuó dentro de los límites relativos a su competencia residual (artículo 124 constitucional), sin invadir la competencia de la Federación en materia de contribuciones especiales sobre energía eléctrica y, por el contrario, estableció un derecho a favor del municipio por la prestación del servicio de alumbrado público que tiene a su cargo de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal.

8. Tampoco se violan los principios de proporcionalidad y equidad consagrados en el artículo 31, fracción IV, Constitucional, porque, aun cuando pareciera que con la mecánica de cálculo descrita en el segundo párrafo del precepto, quedaría totalmente cubierto el costo global generado por la prestación del servicio de alumbrado público, dividido entre los usuarios registrados, debe tenerse en cuenta que todos los habitantes del municipio se benefician del servicio de alumbrado público, cuenten o no con una toma de corriente de energía eléctrica registrada a nivel individual, por tanto, esa particularidad justifica suficientemente la inclusión de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión, en la obligación de pago de la tarifa correspondiente. Además, debe tenerse en cuenta que, conforme al último párrafo del artículo 13, se establece un tope para cuantificar el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, del cual resulta que si la tarifa resultante para cada uno de los usuarios inscritos en el padrón de la Comisión Federal de Electricidad podría disminuir en razón de su bajo consumo individual de energía eléctrica, lo que incidirá en que el Municipio no recuperará la totalidad del costo global generado por la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, el faltante en la percepción de ingresos del municipio para cubrir el costo global generado por la prestación de dicho servicio, se recupera con los pagos recibidos por parte de aquellos propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión, igualmente beneficiados por el servicio prestado.

9. El tope máximo señalado en el párrafo final del artículo 13, basado en el consumo de energía eléctrica, de ninguna manera convierte al derecho mencionado en un impuesto que corresponda a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, ya que sólo se utiliza para llevar a cabo una comparación entre el monto resultante de calcular la tarifa a pagar conforme al párrafo segundo de dicho precepto y el tope máximo aludido para efectos de precisar la cantidad que habrá de ser pagada con motivo del servicio de alumbrado público prestado por el municipio. Esto es, el tope máximo significa sólo una reducción en el monto definitivo que por derechos por la recepción del servicio de alumbrado público deberán pagar los usuarios registrados y que tengan un menor consumo de energía eléctrica a nivel individual, lo cual no implica que la contribución en comento constituya un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, porque, al realizar un menor consumo de la misma, si el monto del derecho previamente calculado resulta ser excedente al tope máximo permitido por el precepto, aquél se verá disminuido hasta un monto igual al máximo correspondiente y, en caso de realizarse un mayor consumo de fluido eléctrico, si el monto del derecho viene a ser inferior al que resulte de aplicar los porcentajes respectivos, sólo deberá pagarse aquél, por lo que en cualquier de estos supuestos el pago corresponderá al monto que resulte ser menor. En conclusión, de acuerdo con la posición mayoritaria, el referido tope máximo sólo sirve de parámetro de reducción del monto definitivo a pagar por el servicio de alumbrado público a cargo de los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

Los ministros que integramos esta minoría, contrariamente a lo sostenido en la sentencia, consideramos que si es fundado el concepto de invalidez planteado por el Procurador General de la República.

El artículo 13 impugnado, señala:

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 por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El importe se cobrará en cada recibo que la CFE expida.

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

En este servicio se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial.

De la lectura del numeral combatido, se advierte que, en primer lugar, que si bien se precisan los sujetos y el objeto del tributo, no existe claridad o seguridad sobre la base que dará lugar a calcular el monto de la tarifa, ya que si bien es cierto que se dice que la tarifa será por la "prestación del servicio" de alumbrado público, entre el número de usuarios, conforme la redacción del precepto, no se conoce en forma cierta cuál será la "prestación del servicio", es decir, el artículo impugnado no establece claramente si se está hablando del costo total del servicio, y éste dividido entre el número de usuarios, da como resultado la tarifa.

Aún más, de ser el caso que se trate del costo total del servicio, contrariamente a lo sostenido por la posición mayoritaria, de cualquier manera no existe una base imponible cierta, puesto que, dada la ambigüedad de la norma, se desconocerá por el contribuyente, cuál es la cantidad a cubrir, sino que será hasta que se le haga llegar el recibo correspondiente por la Comisión Federal de Electricidad, cuando tendrá certeza de cuál es el monto que deberá pagar, siendo que, en este caso, el concepto del derecho es por el servicio de alumbrado público, mas no por su consumo, hipótesis en la que si cabría suponer que cada pago depende de la variable que pudiera existir en el consumo del sujeto, mas, se insiste, en este caso, se trata del pago por un servicio que tiene la naturaleza de universal, ya que, no sólo quien

resida en determinada calle o avenida, o donde se ubique su lugar de trabajo será quien utilice dicho servicio, sino todo aquél que transite por ese lugar, o un parque o cualquier vía de uso público, así pues, es indudable que al referirse el artículo combatido únicamente a la "prestación del servicio", es evidente que no se está ante una base imponible cierta y menos aún, que entonces, exista seguridad jurídica respecto de la tarifa a cubrir.

Por tanto, existirán tantas tarifas como usuarios existan, cuando el servicio prestado es el mismo para todos, lo que violenta también los principios de proporcionalidad y equidad en materia tributaria.

Lo anterior, de conformidad con el criterio jurisprudencial sostenido por el Tribunal Pleno, que a la letra señala:

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 reflejen 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.*

(Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98, publicada en la página 41, Tomo VII, enero de 1998, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta)

Conforme a lo expuesto, consideramos que, al disponer el artículo impugnado que el derecho por servicio de alumbrado público se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial, si se desnaturaliza el concepto de "derecho por servicios", y no se trata de un mero parámetro o mecanismo de reducción del monto definitivo a pagar, como se afirma en la sentencia.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo impugnado, al fijar la tarifa que, como máximo podrá cobrarse, es indudable que no se está frente a un derecho por servicios, toda vez que, como hemos señalado, tratándose de éstos, la Suprema Corte ha sostenido que los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, Constitucional, se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, por lo que, para que éstos se cumplan o respeten debe existir correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la cuota, debiendo otorgarse el mismo trato a quienes reciben igual servicio o servicios análogos.

Luego, si el servicio de alumbrado público es "*uti universi*", esto es, que sus usuarios no corresponden a personas determinadas, sino todas aquellas personas que transiten por las vías o lugares de uso común iluminados durante la noche, es evidente que debe cobrarse por igual a todos los que lo utilizan, esto es, debe aplicarse la misma tarifa a los usuarios, a partir del costo total que este servicio tenga, ya que sería inadmisibles que se cobraran tarifas o montos distintos por un mismo servicio, salvo casos excepcionales, como ocurre, tratándose del servicio de agua potable, respecto del cual esta Suprema Corte ha señalado que debe atenderse al objeto real del servicio prestado por la administración pública, considerando su costo y otros elementos que inciden en su continuidad, lo que justifica la aplicación de cuotas diferentes y tarifas progresivas; sin embargo, en el caso de alumbrado público, que, se reitera, es de uso universal, se benefician del mismo todos aquellos que, por las circunstancias que concurren, transitan por calles, jardines, vías de uso común, etcétera.

Por consiguiente, en el caso del servicio de alumbrado público, debe regir el criterio general acerca de que las cuotas correspondientes por concepto de derechos, deben tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, así como que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

En estas condiciones, al prever la norma general impugnada como tope máximo el 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica y el 2% sobre el consumo comercial, es evidente que rompe con los principios que deben regir a los derechos, dado que, con tales topes, se rompe el equilibrio entre la cuota y el servicio prestado, y el trato igual a quienes reciban el mismo servicio, en virtud de que, tales topes, por un lado, distinguen, sin dar justificación alguna, entre consumo de energía doméstica y el comercial, lo cual nada tiene que ver con el servicio de alumbrado público y, además, necesariamente llevan a individualizar la tarifa, lo que lleva al cobro de montos desiguales a quienes reciben los mismos servicios o análogos.

Por consiguiente, contrariamente a lo que se concluye en la sentencia, estimamos que el artículo impugnado si resulta inconstitucional, ya que se vulneran los principios de legalidad tributaria, al no establecer en forma cierta todos los elementos de la contribución, concretamente, la base y la tarifa; y, además, también se rompe con los principios de proporcionalidad y equidad que rigen los derechos, por lo que debió declararse su invalidez.

MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ
(RÚBRICA)

MINISTRO JUAN SILVA MEZA
(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, \$ 0.53 (Cincuenta y tres 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, \$ 404.00 (Cuatrocientos cuatro pesos 00/100 M. N.)
3. Publicación de balances o estados financieros, \$ 516.00 (Quinientos dieciséis pesos 00/100 M. N.)
4. Por costo de tipografía relativa a los fierros de registro, arete o collar por cada figura, \$ 404.00 (Cuatrocientos cuatro pesos 00/100 M. N.)

SUSCRIPCIONES

1. Por un año, \$ 1,410.00 (Mil cuatrocientos diez pesos 00/100 M. N.)
2. Por seis meses, \$ 705.00 (Setecientos cinco pesos 00/100 M. N.)
3. Por tres meses, \$ 370.00 (Trescientos setenta pesos 00/100 M. N.)

VENTA DE PERIÓDICOS

1. Número del día, \$ 15.00 (Quince pesos 00/100 M. N.)
2. Números atrasados hasta seis años, \$ 53.00 (Cincuenta y tres pesos 00/100 M. N.)
3. Números atrasados de más de seis años, \$ 101.00 (Ciento un pesos 00/100 M. N.)
4. Códigos, Leyes, Reglamentos, suplementos o ediciones de más de 24 páginas, \$ 130.00 (Ciento treinta pesos 00/100 M. N.)

Tarifas vigentes a partir del 01 de Enero de 2007.

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