



## PRIMERA SECCION

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



# PERIODICO OFICIAL

TOMO CXIV

Saltillo, Coahuila, viernes 19 de octubre de 2007

número 84

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

- DECRETO No. 352.- Se otorga Licencia hasta el día 31 de diciembre del 2007, al C. Francisco Trujillo Reyes para continuar separado del cargo de Presidente Municipal de Jiménez, Coahuila, por Incapacidad a causa de enfermedad y se designa al C. Mario Robles Molina para desempeñar las funciones de Presidente Municipal de dicho Ayuntamiento por el periodo de tiempo de la licencia antes mencionada; así mismo, se designa a la C. Gloria Monsiváis Heredia, como Síndico de Primera Mayoría, durante el tiempo en que el titular desempeñe las funciones de Presidente Municipal de dicho Ayuntamiento. 2
- FE DE ERRATAS del Decreto Número 294 mediante el cual se adiciona el párrafo segundo del artículo 67 fracción XXXIII y se reforma y adiciona el artículo 158-P fracción IV de la Constitución Política del Estado de Coahuila, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Número 52, Primera Sección, de fecha 29 de junio del año 2007. 3
- FE DE ERRATAS del Decreto Número 341 mediante el cual se modifican la fracción I, los numerales 3, 4 y 9 de la fracción III del artículo 27, el párrafo primero del artículo 33, la fracción VI del artículo 35, el párrafo primero de la fracción V del artículo 67, la fracción VI del artículo 158-K y se derogan los párrafos tercero y cuarto de la fracción X del apartado A del artículo 136 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Número 61, Extraordinario, de fecha 2 de agosto del año 2007. 4
- CONVOCATORIA a participar en la Licitación Pública Nacional No. 35053005-005-07, emitida por la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Coahuila. 5
- CONVOCATORIA a participar en la Licitación Pública Nacional No. 35053005-007-07, emitida por la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Coahuila. 6
- VOTO PARTICULAR que formula el Señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, relativo a la Acción de Inconstitucionalidad 15/2007, promovida por el Procurador General de la República. 8
- ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2007, 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 Múzquiz, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007. 15

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2007, 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 Morelos, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007.	29
VOTO CONCURRENTES que formula el Señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2007, promovida por el Procurador General de la República.	43
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2007, 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 Frontera, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007.	46
VOTO CONCURRENTES que formula el Señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 68/2007, promovida por el Procurador General de la República.	58
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2007, 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 Jiménez, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007.	61
VOTO CONCURRENTES que formula el Señor Ministro José Fernando Franco González Salas, relativo a la Acción de Inconstitucionalidad 87/2007, promovida por el Procurador General de la República.	77

**EL C. HUMBERTO MOREIRA VALDÉS, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, A SUS HABITANTES SABED:**

**LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA;**

**DECRETA:**

**NÚMERO 352.-**

**PRIMERO.-** Se otorga Licencia hasta el día 31 de diciembre del 2007, al C. Francisco Trujillo Reyes para continuar separado del cargo de Presidente Municipal de Jiménez, Coahuila; por Incapacidad a causa de enfermedad.

**SEGUNDO.-** Se designa al C. MARIO ROBLES MOLINA para desempeñar las funciones de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Jiménez, Coahuila; por el periodo de tiempo de la licencia otorgada al C. Francisco Trujillo Reyes. Debiendo desempeñar con diligencias todas las funciones del mismo.

**TERCERO.-** Se designa a la C. GLORIA MONSIVAIS HEREDIA, como Síndico de Primera Mayoría, del Ayuntamiento de Jiménez, Coahuila, durante el tiempo en que el titular desempeñe las funciones de Presidente Municipal de dicho Ayuntamiento.

**CUARTO.-** Comuníquese en forma oficial al Ayuntamiento de Jiménez, Coahuila, la designación del C. MARIO ROBLES MOLINA como Presidente Municipal por el periodo que se otorga licencia al C. Francisco Trujillo Reyes, a efecto de que continúe desempeñando sus funciones hasta el término de la licencia otorgada.

**QUINTO.-** Así mismo, comuníquese lo anterior al Ejecutivo del Estado para los efectos procedentes.

**T R A N S I T O R I O**

**ÚNICO.** Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**DADO** en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado, en la Ciudad de Saltillo, Coahuila, a los veinticinco días del mes de septiembre del año dos mil siete.

**DIPUTADO PRESIDENTE.**

**HERMILO SERGIO PON TAPIA.**  
(RÚBRICA)

**DIPUTADO SECRETARIO.**

**JOSÉ LUIS ALCALÁ DE LA PEÑA.**  
(RÚBRICA)

**DIPUTADA SECRETARIA.**

**SILVIA GUADALUPE GARZA GALVÁN.**  
(RÚBRICA)

**IMPRIMASE, COMUNÍQUESE Y OBSÉRVESE.**

Saltillo, Coahuila, 26 de Septiembre de 2007.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO

PROFR. HUMBERTO MOREIRA VALDÉS  
(RÚBRICA)

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

LIC. HOMERO RAMOS GLORIA  
(RÚBRICA)



Saltillo, Coahuila, a 8 de Octubre de 2007

AVISO

SE DA FE DE ERRATAS DEL DECRETO NÚMERO 294, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO NÚMERO 52, DE FECHA 29 DE JUNIO DEL AÑO 2007.

**DICE:**

ARTICULO PRIMERO.- .....

Artículo 67.- Son atribuciones del Poder Legislativo:

I a XXXII.- .....

XXXIII.- .....

El Congreso deberá aprobar en el Presupuesto de Egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores y pagaderos en dicho ejercicio:

- a) Que constituyan deuda pública del Estado o de las entidades paraestatales que cuenta con la garantía del Estado, conforme a lo autorizado por las leyes y los decretos correspondientes, y:
- b) Que se deriven de contratos para proyectos para prestación de servicios aprobados por el Congreso conforme a las leyes aplicables.

.....

**DEBE DECIR:**

ARTICULO PRIMERO.- .....

Artículo 67.- Son atribuciones del Poder Legislativo:

I a XXXII.- .....

XXXIII.- .....

El Congreso deberá aprobar en el Presupuesto de Egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores y pagaderos en dicho ejercicio:

- a) Que constituyan deuda pública del Estado o de las entidades paraestatales que cuenta con la garantía del Estado, conforme a lo autorizado por las leyes y los decretos correspondientes, y:
- b) Que se deriven de contratos para proyectos para prestación de servicios aprobados por el Congreso conforme a las leyes aplicables.

.....

.....

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN  
EL SECRETARIO DE GOBIERNO

LIC. HOMERO RAMOS GLORIA  
(RÚBRICA)

## AVISO

**SE DA FE DE ERRATAS DEL DECRETO NÚMERO 341, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO NÚMERO 61, DE FECHA 2 DE AGOSTO DEL AÑO 2007.****DICE:**

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se adiciona la fracción III del artículo 10, se adiciona la fracción IX y se modifica el tercer párrafo de la fracción V del artículo 15, se modifica el segundo párrafo del artículo 16, se modifican el segundo y tercer párrafos del artículo 21, se modifica el artículo 23, se modifica la fracción III del artículo 24, se modifica la fracción I y el tercer párrafo de la fracción IV y se deroga la fracción II del artículo 25, se adiciona un segundo párrafo al artículo 26, se modifican los numerales 1, 2, 3 y 4 y se deroga el numeral 5 de la fracción I del artículo 26, se modifican los numerales 1, 2, 3 y 4 y se derogan los numerales 5 y 6 de la fracción III del artículo 26, se modifica la fracción V y se adiciona un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 26, se modifica el primer párrafo y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 27, se modifica el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 29, se modifica el primer párrafo del artículo 35, se modifica el artículo 36, se modifica el numeral 3 de la fracción IV, el numeral 4 de la fracción V y el numeral 4 de la fracción VI del artículo 41, se deroga el artículo 42, se modifica el primer párrafo del artículo 46, se modifica la fracción I y la fracción III, se adiciona un segundo párrafo a la misma fracción y se adiciona un último párrafo al artículo 46, se modifica el artículo 48, se adiciona un segundo párrafo al artículo 49, se modifica la fracción VIII y se adiciona la fracción IX del artículo 50, se modifica la fracción XIII y se adiciona la fracción XIV del artículo 51, se modifica la fracción II y se derogan las fracciones III, IV, V y VI del artículo 54, se adiciona un segundo párrafo al artículo 55, se modifican las fracciones I, IV, V, IX, X y XI, los numerales 1 y 2 de la fracción VI, y se deroga la fracción II del artículo 56, se modifican las fracciones III, IV, y VIII del artículo 57, se adicionan las fracciones I, II y III al artículo 63, se modifica la fracción I del artículo 64, se modifican las fracciones VII, VIII en su primer párrafo, IX, se derogan el segundo, tercero y cuarto párrafo de la fracción VIII y se adiciona un segundo párrafo a la fracción XI del artículo 65, se modifica el artículo 66, se modifica el artículo 67, se modifica el primer párrafo del artículo 68, se modifica el segundo párrafo y se adicionan los párrafos tercero y cuarto del artículo 70, se deroga el segundo párrafo del artículo 77, se modifica el artículo 85, se modifican el primer y segundo párrafo y se adicionan el tercero y cuarto párrafos al artículo 91, se modifica el primer párrafo del artículo 100, se modifica la fracción IV del artículo 102, se deroga el artículo 123, se modifica el 127, se modifican el primer y tercer párrafo y se adicionan el cuarto, quinto y sexto párrafos del artículo 128, se modifica el artículo 129, se modifica el artículo 130, se modifican el primero, segundo y cuarto párrafos y se deroga el tercer párrafo del artículo 131, se modifica el artículo 132, se modifica el segundo párrafo del artículo 133, se modifica la fracción II del artículo 134, se modifica la fracción I y sus numerales 3, 4 y 5, la fracción II y se adiciona un segundo párrafo a la misma del artículo 138, se modifica el primer párrafo del artículo 139, se modifica el artículo 140, se modifica el segundo párrafo del numeral 7 de la fracción II del artículo 143, se modifican el primer párrafo, la fracción segunda y el último párrafo del artículo 144, se modifica el artículo 145, se adiciona un segundo párrafo al artículo 147, se modifica el segundo párrafo del artículo 149, se modifica el artículo 153, se modifica el primer párrafo del artículo 160, se modifican las fracciones I y II del artículo 163, se modifica la fracción V del artículo 164, se modifica la fracción III del artículo 166, se deroga el último párrafo del artículo 178, se modifica el primer párrafo del artículo 179, se modifica el artículo 188, se modifican las fracciones III y IV del artículo 200, se modifica el artículo 202, se modifica la fracción III del artículo 205, se modifica el primer párrafo y se deroga la fracción I del artículo 206, se modifica la fracción III del artículo 211, se modifica el segundo párrafo y se derogan el tercer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 212, se modifica la fracción III del artículo 214, se modifica el segundo párrafo y se derogan el tercer párrafo y las fracciones I, II, III y IV del artículo 215 y se derogan los artículos 224, 225, 226, 227 y 228 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

**DEBE DECIR:**

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se adiciona la fracción III del artículo 10, se adiciona la fracción IX y se modifica el tercer párrafo de la fracción V del artículo 15, se modifica el segundo párrafo del artículo 16, se modifican el segundo y tercer párrafos del artículo 21, se modifica el artículo 23, se modifica la fracción III del artículo 24, se modifica la fracción I y el tercer párrafo de la fracción IV y se deroga la fracción II del artículo 25, se adiciona un segundo párrafo al artículo 26, se modifican los numerales 1, 2, 3 y 4 y se deroga el numeral 5 de la fracción I del artículo 26, se modifican los numerales 1, 2, 3 y 4 y se derogan los numerales 5 y 6 de la fracción III del artículo 26, se modifica la fracción V y se adiciona un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 26, se modifica el primer párrafo y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 27, se modifica el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 29, se modifica el primer párrafo del artículo 35, se modifica el artículo 36, se modifica el numeral 3 de la fracción IV, el numeral 4 de la fracción V y el numeral 4 de la fracción VI del artículo 41, se deroga el artículo 42, se modifica el primer párrafo del artículo 46, se modifica la fracción I y la fracción III, se adiciona un segundo párrafo a la misma fracción y se adiciona un último párrafo al artículo 46, se modifica el artículo 48, se adiciona un segundo párrafo al artículo 49, se modifica la fracción VIII y se adiciona la fracción IX del artículo 50, se modifica la fracción XIII y se adiciona la fracción XIV del artículo 51, se modifica la fracción II y se derogan las fracciones III, IV, V y VI del artículo 54, se adiciona un segundo párrafo al artículo 55, se modifican las fracciones I, IV, V, IX, X y XI, los numerales 1 y 2 de la fracción VI, y se deroga la fracción II del artículo 56, se modifican las fracciones III, IV, y VIII del artículo 57, se adicionan las fracciones I, II y III al artículo 63, se modifica la fracción I del artículo 64, se modifican las fracciones VII, VIII en su primer párrafo, IX, se derogan el segundo, tercero y cuarto párrafo de la fracción VIII y se adiciona un segundo párrafo a la fracción XI del artículo 65, se modifica el artículo 66, se modifica el artículo 67, se modifica el primer párrafo del artículo 68, se modifica el segundo párrafo y se adicionan los párrafos tercero y cuarto del artículo

70, se deroga el segundo párrafo del artículo 77, se modifica el artículo 85, se modifican el primer y segundo párrafo y se adicionan el tercero y cuarto párrafos al artículo 91, se modifica el primer párrafo del artículo 100, se modifica la fracción IV del artículo 102, se deroga el artículo 123, se modifica el 127, se modifican el primer y tercer párrafo y se adicionan el cuarto, quinto y sexto párrafos del artículo 128, se modifica el artículo 129, se modifica el artículo 130, se modifican el primero, segundo y cuarto párrafos y se deroga el tercer párrafo del artículo 131, se modifica el artículo 132, se modifica el segundo párrafo del artículo 133, se modifica la fracción II del artículo 134, se modifica la fracción I y sus numerales 3, 4 y 5, la fracción II y se adiciona un segundo párrafo a la misma del artículo 138, se modifica el primer párrafo del artículo 139, se modifica el artículo 140, se modifica el segundo párrafo del numeral 7 de la fracción II del artículo 143, se modifican el primer párrafo, la fracción segunda y el último párrafo del artículo 144, se modifica el artículo 145, se adiciona un segundo párrafo al artículo 147, se modifica el segundo párrafo del artículo 149, se modifica el artículo 153, se modifica el primer párrafo del artículo 160, se modifican las fracciones I y II del artículo 163, se modifica la fracción V del artículo 164, se modifica la fracción III del artículo 166, se deroga el último párrafo del artículo 178, se modifica el primer párrafo del artículo 179, se modifica el artículo 188, se modifican las fracciones III y IV del artículo 200, se modifica el artículo 202, se modifica la fracción III del artículo 205, se modifica el primer párrafo y se deroga la fracción I del artículo 206, se modifica la fracción III del artículo 211, se modifica el segundo párrafo y se derogan el tercer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 212, se modifica la fracción III del artículo 214, se modifica el segundo párrafo y se derogan el tercer párrafo y las fracciones I, II y IV del artículo 215, se deroga el numeral 1 de la fracción I del artículo 216 y se derogan los artículos 224, 225, 226, 227 y 228 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

**DICE:**

**CAPÍTULO TERCERO**  
**EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO**

**DEBE DECIR:**

**CAPÍTULO CUARTO**  
**EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO**

**DICE:**

**ARTÍCULO CUARTO.-** Se modifican el artículo 23, el párrafo primero del artículo 50 y el párrafo primero del artículo 93 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana, para quedar como sigue.

**DEBE DECIR:**

**ARTÍCULO CUARTO.-** Se modifican el artículo 23 y el párrafo primero del artículo 93 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana, para quedar como sigue.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN**  
**EL SECRETARIO DE GOBIERNO**

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

—○○—

**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO DE COAHUILA**  
**ÁREA TÉCNICA Y DE PROGRAMAS SOCIALES**

**Convocatoria: 004**

En observancia a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en su artículo 171, y de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se convoca a los interesados en participar en la(s) licitación(es) para la contratación de Suministro de concreto premezclado de hasta 7.5 cm de espesor con propiedades antibacterianas y con una resistencia de  $f_c = 150 \text{ Kg/Cm}^2$  aplicado "in situ" tiro directo en el Estado de Coahuila, para el programa "Piso Firme" de conformidad con lo siguiente:

**Licitación Pública Nacional**

No. de licitación	Costo de las bases	Fecha límite para adquirir bases	Junta de aclaraciones	Visita a instalaciones	Presentación de proposiciones y apertura técnica	Acto de apertura económica
35053005-005-07	\$ 1,000.00 Costo en compranet: \$ 900.00	18/10/2007	18/10/2007 12:00 horas	No habrá visita a instalaciones	25/10/2007 12:00 horas	31/10/2007 12:00 horas

Partida	Clave CABMS	Descripción	Cantidad	Unidad de Medida
1	C511000000	Suministro de concreto premezclado de 7.5 cm. de espesor con propiedades antibacterianas y aplicado "in situ" tiro directo, municipio de Candela.	28	Metro cúbico
2	C390000000	Concreto premezclado de 7.5 cm de espesor con propiedades antibacterianas y aplicado in situ tiro directo en el municipio de General Cepeda	223	Metro cúbico
3	C390000000	Concreto premezclado de 7.5 cm de espesor con propiedades antibacterianas y aplicado in situ tiro directo en el municipio de Jiménez	120	Metro cúbico
4	C390000000	Concreto premezclado de 7.5 cm de espesor con propiedades antibacterianas y aplicado in situ tiro directo en el municipio de Ocampo	200	Metro cúbico
5	C390000000	Concreto premezclado de 7.5 cm de espesor con propiedades antibacterianas y aplicado in situ tiro directo en el municipio de Viesca	1,780	Metro cúbico

- Esta licitación consta de 12 partidas incluyendo las publicadas
- Las bases de la licitación se encuentran disponibles para consulta y venta en Internet: <http://compranet.gob.mx> o bien en: edificio Coahuila 2º Piso Ateneo y General Cepeda Número s/n, Colonia Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila, teléfono: 844149603, los días 11 al 18 de Octubre de 2007; con el siguiente horario: de 9:00 a 15:00 Hrs horas. La forma de pago es: En las Oficinas de la Recuadación de Rentas del Estado. En compranet mediante los recibos que genera el sistema.
- La junta de aclaraciones se llevará a cabo el día 18 de Octubre del 2007 a las 12:00 horas en: En la Sala de Juntas de la Subsecretaría de Desarrollo Social, ubicado en: Edificio Coahuila 2º Ateneo y General Cepeda Número s/n, Colonia Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila.
- El acto de presentación de proposiciones y apertura de la(s) propuesta(s) técnica(s) se efectuará el día 25 de Octubre del 2007 a las 12:00 horas, en: En la Sala de Juntas de la Subsecretaría de Desarrollo Social, Edificio Coahuila 2º Ateneo y General Cepeda, Número s/n, Colonia Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila.
- La apertura de la propuesta económica se efectuará el día 31 de Octubre del 2007 a las 12:00 horas, en: En la Sala de Juntas de la Subsecretaría de Desarrollo Social, Edificio Coahuila 2º Ateneo y General Cepeda, Número s/n, Colonia Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila.
- El(los) idioma(s) en que deberá(n) presentar(se) la(s) proposición(es) será(n): Español.
- La(s) moneda(s) en que deberá(n) cotizarse la(s) proposición(es) será(n): Peso mexicano.
- No se otorgará anticipo.
- La licitación se realizará bajo la modalidad de abastecimiento simultáneo
- Lugar de entrega: en los sitios que designe la Subsecretaría de Desarrollo Social en los municipios de Abasolo, Escobedo, San Buenaventura, Allende, Guerrero, Hidalgo, San Juan de Sabinas, Candela, general Cepeda, Jiménez, Ocampo y Viesca, Coahuila, los días Lunes a Viernes en el horario de entrega: 9.00 a 17:00 Hrs.
- Plazo de entrega: 120 Días.
- El pago se realizará: 60 días naturales a partir de la presentación de la factura en las oficinas de la Subsecretaría de Desarrollo Social con domicilio en General Cepeda y Ateneo s/n, Edificio Coahuila, Zona Centro con el nombre y las firmas de recibido de los bienes por personal autorizado, sello de la dependencia o entidad convocante, a satisfacción del usuario.
- Ninguna de las condiciones establecidas en las bases de licitación, así como las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas.
- No podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 49 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SALTILLO, COAHUILA, A 11 DE OCTUBRE DEL 2007.

**LIC. HUGO HÉCTOR MARTÍNEZ GONZÁLEZ**  
SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL  
RUBRICA.  
19 OCTUBRE



**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO DE COAHUILA**

ÁREA TÉCNICA Y DE PROGRAMAS SOCIALES

**Convocatoria: 006**

En observancia a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en su artículo 171, y de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se convoca a los interesados

en participar en la(s) licitación(es) para la contratación de Suministro de nomenclaturas de pared, de crucero doble y un panel y para ejidos, para el programa "Nomenclaturas" de conformidad con lo siguiente:

### Licitación Pública Nacional

No. de licitación	Costo de las bases	Fecha límite para adquirir bases	Junta de aclaraciones	Visita a instalaciones	Presentación de proposiciones y apertura técnica	Acto de apertura económica
35053005-007-07	\$ 1,000.00 Costo en compranet: \$ 900.00	23/10/2007	23/10/2007 12:00 horas	No habrá visita a instalaciones	30/10/2007 12:00 horas	07/11/2007 11:30 horas
Partida	Clave CABMS	Descripción			Cantidad	Unidad de medida
1	C390000000	Suministro de nomenclaturas de pared en medidas 20 x 70 cms. para los municipios de: <b>Monclova, Allende, Sabinas, San Juan de Sabinas, Muzquiz y Viesca, Coahuila.</b>			3,690	Pieza
2	C390000000	Suministro de nomenclaturas de calle tipo panel en medidas 20 x 70 cms. Ensamblada en PTR galvanizado. Para los municipios de: <b>Monclova, Escobedo, San Buenaventura, Nava, Zaragoza, Sabinas, San Juan de Sabinas y Muzquiz, Coahuila.</b>			3,275	Pieza
3	C390000000	Suministro de nomenclaturas de calle, de un panel, en medidas 20 x 70 cms. Ensamblada en PTR galvanizado. Para el municipio de <b>Nava, Coahuila.</b>			27	Pieza
4	C390000000	Suministro de nomenclaturas tipo panel en medidas 61 x 142 cm ensamblada en PTR. Galv. Para los municipios de: <b>San Buenaventura y Allende, Coahuila.</b>			71	Pieza

- Esta Licitación consta únicamente de 4 partidas publicadas
- Las empresas participantes deberán contar con el Registro Definitivo Vigente del Padrón de Proveedores del Gobierno del Estado de Coahuila, ante la Secretaría de la Función Pública.
- Las bases de la licitación se encuentran disponibles para consulta y venta en Internet: <http://compranet.gob.mx> o bien en: Victoria, tercer piso Número 608 pte, Colonia Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila, teléfono: 844149603, los días 16 al 23 de Octubre de 2007; con el siguiente horario: de 9:00 a 15:00 Hrs horas. La forma de pago es: Con cheque certificado o de caja no negociable expedido por institución de crédito establecida, a nombre de la Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila, a pagar en Recaudaciones de Rentas o caja general de la Secretaría de Finanzas del Estado. En compranet mediante los recibos que genera el sistema.
- La procedencia de los recursos es: Estatal
- El(los) idioma(s) en que deberá(n) presentar(se) la(s) proposición(es) será(n): Español.
- La(s) moneda(s) en que deberá(n) cotizarse la(s) proposición(es) será(n): Peso mexicano.
- No se otorgará anticipo.
- Lugar de entrega: Libre a bordo en los sitios que designe la Subsecretaría de Desarrollo Social del Estado en las Coordinaciones Regionales siguientes Centro, Cinco Manantiales, Carbonífera y en las oficinas de la Subsecretaría de Desarrollo Social., los días Lunes a Viernes en el horario de entrega: 9:00 a 17:00 Hrs.
- Plazo de entrega: 120 Días naturales contados a partir del fallo y de acuerdo al calendario de entregas establecido en los anexos de las bases.
- El pago se realizará: 60 días naturales a partir de la fecha de presentación de la factura en las oficinas de la Subsecretaría de Desarrollo Social, con el nombre y las firmas de recibido de los bienes por personal autorizado, sello de la dependencia o entidad convocante, a satisfacción del usuario.
- Ninguna de las condiciones establecidas en las bases de licitación, así como las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas.
- Todos los actos derivados de la presente Licitación Pública se llevarán a cabo en: Las oficinas de la Subsecretaría de Desarrollo Social, ubicada en Edificio Coahuila 2do piso General Cepeda y Ateneo s/n, Zona Centro, CP. 25000, Saltillo, Coahuila, Teléfonos: (01844) 4129882 y 4146244.
- Forma de Adjudicación: Se valorará el cumplimiento de las especificaciones técnicas y en todos los casos se asignará al precio más económico por partida.
- Garantías: De seriedad de la propuesta 5% mínimo del total antes del IVA, de cumplimiento del contrato 10% del total con IVA incluido.
- No podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 49 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SALTILLO, COAHUILA, A 16 DE OCTUBRE DEL 2007.

**LIC. HUGO HÉCTOR MARTÍNEZ GONZÁLEZ**  
SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL  
RUBRICA.  
19 OCTUBRE

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2007.**

En sesiones de veintiuno y veinticinco de junio de dos mil siete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, discutió la acción de inconstitucionalidad 15/2007, promovida por el Procurador General de la República, en la que se cuestionó la constitucionalidad 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, por invasión de la esfera de atribuciones de la Federación, al establecer derechos por el consumo de energía eléctrica vinculado con el alumbrado público y establecer multas fijas, respectivamente.

En relación con el tema vinculado con el alumbrado público, el Tribunal Pleno determinó que la contribución establecida en el primero de los preceptos cuestionados (artículo 13), tiene la naturaleza jurídica de derecho y no de impuesto. Conforme a ello determinó que el precepto mencionado no transgrede el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal, ya que en su texto no se establece un tributo que corresponda a la competencia exclusiva de la Federación, por lo que tampoco viola los artículos 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, salvo el párrafo final del mencionado artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, puesto que se consideró que tal párrafo viola el principio de equidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31, de la Constitución Federal, en virtud de que otorga un beneficio generalizado para todos los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, aplicando porcentajes distintos dependiendo si se trata de consumo doméstico o comercial.

Se disiente del criterio sustentado por la mayoría, ya que sobre el tema cuestionado, debe recordarse que el Tribunal Pleno al resolver, en sesiones de veintiocho de junio y dos de julio de dos mil siete, las acciones de inconstitucionalidad 96/2007, 24/2007, 51/2007, 132/2007, 5/2007, 14/2007, 95/2007, 23/2007, 81/2007, 108/2007, 9/2007, 18/2007, 63/2007, 90/2007, 99/2007, 126/2007 y 135/2007, declaró la invalidez de los artículos impugnados relativos al tema denominado derecho por el servicio de alumbrado público que prestan los municipios de diversos estados de la República Mexicana, ya que no obstante que en los diversos preceptos se denominaban a las contribuciones impuestas con motivo del consumo de energía eléctrica "derechos", se arribó a la conclusión que materialmente se trataba de impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, cuya facultad se encuentra reservada única y exclusivamente a la Federación, por lo que en tales asuntos se determinó que se transgredía lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal, sin que se advierta que se actualice una situación que haga diferente a los preceptos ya declarados inconstitucionales, con el que se analiza en el presente asunto.

En efecto, los argumentos que se tomaron en consideración para arribar a la conclusión de que los preceptos cuestionados en cada una de las acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas, son contrarios al artículo 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las siguientes.

*"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),<sup>1</sup> constitucional, se advierte que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; y, del diverso 115, fracción III, inciso b)<sup>2</sup>, 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*

<sup>1</sup> "ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...) XXIX. Para establecer contribuciones:

(...) 5o. Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica; (...)"

<sup>2</sup> "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; (...)"



*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 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 (...), 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 Federal<sup>3</sup>, 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.<sup>4</sup>*
- 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 tarifa<sup>5</sup>, debe entenderse que el término ‘objeto’, se refiere a un aspecto más*

<sup>3</sup>Art. 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.”

<sup>4</sup> 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”.

<sup>5</sup>ARTÍCULO 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.”

*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 tipificado<sup>6</sup>.*

*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 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 descentralizados 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 derechos<sup>7</sup>, y define a*

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> "ARTÍCULO 5. Son contribuciones los impuestos, derechos y contribuciones especiales."

estos últimos en su artículo 7<sup>o</sup>, 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 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 mediría 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 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 (...)

Del artículo transcrito de la Ley de Ingresos del Municipio (...), 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 (...), 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 impugnado para determinar la base del tributo es el relativo a energía eléctrica.

<sup>11</sup> "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."

*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'.<sup>9</sup>*

*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 sobre el consumo doméstico y sobre el consumo comercial e 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'<sup>10</sup>, '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 FEDERACION'<sup>11</sup> y 'ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS*

<sup>9</sup> "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

<sup>10</sup> "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.

<sup>11</sup> "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." 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.

**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.<sup>12</sup>(...)**

Como se puede advertir, las leyes estatales que para los fines de alumbrado público municipal gravaban el consumo de energía eléctrica, fueron declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte, por considerar que invaden esferas competenciales, ya que los Estados no pueden legislar sobre energía eléctrica.

En el caso que se analiza en particular, el texto del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio Guerrero, Coahuila, es del tenor 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.”***

Como se puede advertir, la sola circunstancia que la legislatura local haya denominado al impuesto cuestionado, como “derecho” y que se establezca además, en su texto, que la tarifa correspondiente, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, de modo alguno altera la esencia de los artículos que ya ha sido declarados inválidos en las acciones de inconstitucionalidad antes citadas, puesto que la esencia es la misma, es decir, la base para el cálculo del derecho a pagar será sobre el monto del consumo de energía eléctrica, por lo que en consecuencia la base imponible se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público, sino al consumo correspondiente, que es un hecho denotativo de capacidad contributiva ajeno a la actividad desarrollada por el municipio consistente precisamente en el consumo de energía eléctrica, resultando irrelevante para el caso el nombre que se le haya dado a la contribución, ya que a fin de cuentas lo que se debe de tomar en consideración es la naturaleza misma de la prestación y no la forma de identificarla.

Del texto del precepto cuestionado, transcrito con anterioridad, se desprende que la autoridad Municipal realmente lo que está cobrando es un impuesto al consumo de energía eléctrica y no propiamente un derecho, toda vez que la cantidad que se tiene que pagar se encuentra sujeta precisamente al consumo relativo.

Los derechos han sido definidos en la fracción IV del artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación en los siguientes términos:

***“Artículo 2º. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: (...)***

***IV. 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 la doctrina ha establecido que 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 o sus dependencias a personas determinadas que los soliciten.”

Cobran vigencia al respecto los criterios que se transcriben a continuación, con los datos de localización correspondientes.

<sup>12</sup> -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 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 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.

No. Registro: 234,361  
 Tesis aislada  
 Materia(s): Administrativa  
 Séptima Época  
 Instancia: Primera Sala  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
 169-174 Segunda Parte  
 Tesis:  
 Página: 62

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

No. Registro: 818,770  
 Tesis aislada  
 Materia(s): Administrativa  
 Séptima Época  
 Instancia: Primera Sala  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
 12 Primera Parte  
 Tesis:  
 Página: 27

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

Como se puede advertir, no se puede considerar el cobro cuestionado como un derecho, ya que como se ha visto, realmente lo que se está gravando es el uso, el disfrute y el aprovechamiento del alumbrado público; con la única diferencia que ahora ya no se está tributando solamente conforme al consumo de cada propiedad, sino que se establece además una tasa que puede ir del 2 al 3%, dependiendo del monto global de lo que se recaude.

No es óbice para arribar a la conclusión anterior, la circunstancia que el pago relativo se limite a un porcentaje determinado (3% para el caso de consumo doméstico y 2% para el consumo comercial).

Tampoco es óbice para determinar que realmente se trata de un impuesto, la circunstancia de que en el texto relativo se exprese que la tarifa correspondiente, será por la prestación del servicio de energía eléctrica, entre el número de usuarios registrado en la Comisión Federal de Electricidad, puesto que ello provoca incertidumbre en el usuario, por la ambigüedad del precepto, pues el contribuyente desconoce realmente cuál es la cantidad que debe cubrir, ya que ello sucederá hasta el momento en que se le haga llegar el recibo correspondiente, por parte de la Comisión Federal de Electricidad.

Conforme a lo anterior, se estima que el precepto que se analiza contiene el mismo vicio de los preceptos ya declarados inconstitucionales en la acciones de inconstitucionalidad mencionadas, puesto que a fin de cuentas lo que realmente se está gravando es el consumo de energía eléctrica, que no puede traducirse en otra cosa sino en un impuesto, por lo que a mi parecer al igual que en los asuntos citados se debió declarar la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete.

M I N I S T R O

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO  
 (RÚBRICA)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2007  
 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 11 y 43, fracciones VI, X y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, 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 seis<sup>1</sup>.

**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 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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),<sup>2</sup> 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 11 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.

**1.-SECCIÓN TERCERA**  
**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 las calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

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

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

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

**II.-** Para Comercial 5%, sobre el monto que figure en el recibo de la compañía prestadora del servicio.

**III.-** Para Industrial 3.8%, sobre el monto que figure en el recibo de la compañía prestadora del servicio.

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

**"ARTÍCULO 43.** Los ingresos, que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:

(...)

**VI.-** No solicitar permisos previamente a la celebración de un espectáculo público, exhibiciones, concursos o las instalaciones de aparatos y juegos de diez salarios mínimos diarios vigentes en la entidad.

(...)

**X.-** No mantener las banquetas en buen estado, no repararlas después de que así lo ordene el Departamento de Obras Públicas del Municipio, por metro lineal de \$9.00.

(...)

**XIX.** Demoler una construcción sin adquirir previamente la licencia respectiva \$225.00."

<sup>2</sup> (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."

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), 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. 6/88<sup>3</sup> y 2º./J.25/2004.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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 43, fracciones VI, X y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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".<sup>6</sup>

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.

<sup>3</sup> "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.

<sup>4</sup> "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.

<sup>5</sup> "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 está 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.

<sup>6</sup> "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.



**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 inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 18/2007 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 Estado<sup>7</sup>.

b) Que el Procurador General de la República desconoce el contenido del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado<sup>8</sup> y no considera siquiera la posibilidad de que en el marco de un sistema de coordinación fiscal puedan

<sup>7</sup> (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."

<sup>8</sup> "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 cinco por ciento para el consumo doméstico y comercial y tres punto ocho por ciento para el 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 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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 VI X y XIX, del artículo 43 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 Muzquiz, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en específico de los artículos 11 y 43, fracciones VI, X y XIX, 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 11 y 43, fracciones VI, X y XIX, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Muzquiz, 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,<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup> si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 43, fracciones VI, X y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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.

<sup>9</sup> "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."

<sup>10</sup> "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...."

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 LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES"<sup>11</sup> 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"<sup>12</sup>.

**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 promotora tendiente a evidenciar que el artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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),<sup>13</sup> constitucional, se advierte que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; y, del diverso 115, fracción III, inciso b)<sup>14</sup>, 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.

<sup>11</sup> "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.

<sup>12</sup> "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.

<sup>13</sup> "ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:  
(...) XXIX.- Para establecer contribuciones:  
(...) 5o.- Especiales sobre:  
a).- Energía eléctrica; (...)"

<sup>14</sup> "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; (...)"

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 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 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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 Federal<sup>15</sup>, 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.<sup>16</sup>
- 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 tarifa<sup>17</sup>, 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:

<sup>15</sup>-Art. 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.”

<sup>16</sup> 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”.

<sup>17</sup>-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”.

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 tipificado<sup>18</sup>.

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 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 reconoce como contribuciones a los impuestos, contribuciones especiales y derechos<sup>19</sup>, y define a estos últimos en su artículo 7<sup>20</sup>, 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

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> "ARTÍCULO 5. Son contribuciones los impuestos, derechos y contribuciones especiales."

<sup>20</sup> "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."

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, ya que mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mediría 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 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, Coahuila, debe citarse su contenido:

**“SECCIÓN TERCERA  
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 las calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.*

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

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

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

*II.- Para Comercial 5%, sobre el monto que figure en el recibo de la compañía prestadora del servicio.*

*III.- Para Industrial 3.8%, sobre el monto que figure en el recibo de la compañía prestadora del servicio.*

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

Del artículo trascrito de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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 5% o 3.8%, 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 11 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 2ª./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".<sup>21</sup>

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 5% sobre el consumo doméstico y comercial y del 3.8% sobre el consumo 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 2ª. /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"<sup>22</sup>, "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 FEDERACION"<sup>23</sup> y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE

<sup>21</sup> "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 análogas 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

<sup>22</sup> "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.

<sup>23</sup> "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 FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º, subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución



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.”<sup>24</sup>

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 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 Agregado<sup>25</sup> 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 Federal<sup>26</sup>, 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.”<sup>27</sup>

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, Coahuila para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

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.

<sup>24</sup> “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.

<sup>25</sup> “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”.

<sup>26</sup> “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; (...).”

<sup>27</sup> “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.

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."<sup>28</sup>

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, X y XIX del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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, fracción IV, de la Constitución Federal, según se explica en la tesis número 2º. 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."<sup>29</sup>

Asimismo, debe precisarse que el artículo 22 de la Constitución Federal<sup>30</sup> 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".<sup>31</sup>

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 sí 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.

<sup>28</sup> "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.

<sup>29</sup> "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

<sup>30</sup> "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 inculcado 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."

<sup>31</sup> "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.

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"<sup>32</sup> y "MULTAS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA."<sup>33</sup>

Ahora bien, en el segundo concepto de invalidez planteado, el promovente aduce esencialmente que las fracciones VI, X, XIX, del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos 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. Por no solicitar permisos previamente a la celebración de un espectáculo público, exhibiciones, concursos o las instalaciones de aparatos y juegos de diez salarios mínimos diarios vigentes en la entidad.
2. Por no mantener las banquetas en buen estado, no repararlas después de que así lo ordene el Departamento de Obras Públicas del Municipio, \$9.00 por metro lineal.
3. Por demoler una construcción sin adquirir previamente la licencia respectiva, \$225.00.

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, X y XIX, del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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, X y XIX, del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, 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 votos<sup>34</sup>, 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 11 y 43, fracciones VI, X y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, 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 11 y 43, fracciones VI, X y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Muzquiz, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, emitida y promulgada por el Congreso y

<sup>32</sup> "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.

<sup>33</sup> "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.

<sup>34</sup> No asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz y Azuela Gutiérrez.

Gobernador del Estado de Coahuila, respectivamente, la cual fue 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 Muzquiz, 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 multa 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)**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2007  
 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 presentado en el domicilio particular de la persona autorizada para recibir proveídos fuera del horario de labores de este Alto Tribunal el día veintinueve de enero de dos mil siete y recibido el treinta del mismo mes y año 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 11 y 43, fracciones VI a VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, 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 veintinueve de diciembre de dos mil seis<sup>1</sup>.

**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 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 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),<sup>2</sup> 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 11 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.

**<sup>1</sup> "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.

El pago de derechos por prestación del servicio de alumbrado público (DAP), se hará conforme a lo siguiente: Pago mensual.

Para quienes consuman hasta 350 KWH de energía eléctrica (con menor capacidad contributiva y reciben menos beneficio de este servicio), se les aplicará (sic) la tasa 0.

1.- Casas habitación que consuman más de 350 KWH de energía eléctrica de \$6.24 a \$33.08 atendiendo al servicio de alumbrado público que reciba y la capacidad contributiva.

2.- Comercio: Se les fija una cuota de de (sic) \$33.08 a \$5,500.00 atendiendo a la capacidad económica de la negociación y al servicio que reciben.

3.- Industria maquiladora: Se les fija una cuota de \$44.10 a \$16,536.00

4.- Industria: Se les fija una cuota de \$551.00 a \$5,120.00 atendiendo a la capacidad económica de la industria y al servicio que reciben.

Los cobros anteriormente referidos se podrán realizar mediante el recibo que al respecto expida la tesorería.

El municipio podrá celebrar convenio con la Comisión Federal de Electricidad para el cobro de las tarifas."

**"ARTÍCULO 43.** Los ingresos, que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:

(...)

**VI.-** Los vendedores ambulantes o aboneros que comercialicen sin permiso, serán sancionados con una multa de \$208.00.

**VII.-** Quien no obtenga el permiso de apertura de un establecimiento comercial, se le impondrá una multa \$347.00.

**VIII.-** Los vendedores ambulantes de mercancías eventuales del Impuesto al Valor Agregado y que no se refieran a alimentos a productos agrícolas o ganaderos, cuyas mercancías sean vendidas al contado o en abonos sin previo permiso y pago de impuestos, pagaran una multa \$138.80 mas lo correspondiente al tiempo trabajado."

<sup>2</sup> (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 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), 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. 6/88<sup>3</sup> y 2º./J.25/2004.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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 43, fracciones VI a VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 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".<sup>6</sup>

<sup>3</sup> "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.

<sup>4</sup> "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.

<sup>5</sup> "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.

<sup>6</sup> "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.

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 treinta y uno 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 63/2007 y, por razón de turno, designó al Ministro Genaro David Góngora Pimentel para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de primero de febrero 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 Estado<sup>7</sup>.

Que no debe desconocerse que los gastos derivados de la prestación de este servicio no son solamente los correspondientes al consumo de energía eléctrica, sino que tienen partidas múltiples que van desde los sistemas de

<sup>7</sup> (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."

monitoreo, cambio de lámparas, salarios de personal para la atención del propio sistema, entre otros; todo ello sin contar los gastos que deben realizar en el caso de los sitios y plazas públicas donde se requiere de iluminación adicional.

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.

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.

Por tanto, es rechazable la pretensión de inconstitucionalidad, toda vez que el cobro no es de un impuesto, sino de un derecho perfectamente constitucional y, por ende, apegado a derecho, de ahí que no se ha emitido ningún impuesto adicional al consumo de energía eléctrica al margen de lo previsto por la ley.

b) Que el Procurador General de la República desconoce el contenido del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado<sup>8</sup> y no considera siquiera la posibilidad de que en el marco de un sistema de coordinación fiscal puedan 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.

c) Que, por lo que respecta a las sanciones administrativas y fiscales contenidas en las fracciones VI a VIII, del artículo 43 de la Ley de Ingresos impugnada, 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 Morelos, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, en específico de los artículos 11 y 43, fracciones VI a VIII, 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.

<sup>8</sup> "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)

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."



**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 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, 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 los artículos 11 y 43, fracciones VI a VIII de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, 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,<sup>9</sup> 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 viernes veintinueve de diciembre de dos mil seis y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el sábado treinta de diciembre de dos mil seis y concluyó el domingo veintiocho 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 el domicilio particular de la persona autorizada para recibir proveídos fuera del horario de labores de este Alto Tribunal el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo que fue inhábil, esto es, el lunes veintinueve de enero de dos mil siete, según se advierte de la razón que obra al reverso de la foja veinte 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 veintiuno del expediente.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal,<sup>10</sup> si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 43, fracciones VI, VII y VIII, de la Ley de Ingresos

<sup>9</sup> "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."

<sup>10</sup> "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.

del Municipio de Morelos, 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 LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES"<sup>11</sup> 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"<sup>12</sup>.

**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 término se estudiará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendiente a evidenciar que el artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 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, sección 5a, 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 gobierno<sup>13</sup>.

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

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..."

<sup>11</sup> "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.

<sup>12</sup> "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.

<sup>13</sup> "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 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 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 Federal<sup>14</sup>, 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 servicios<sup>15</sup>.
- 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 tarifa<sup>16</sup>, 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.

<sup>14</sup> 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.”

<sup>15</sup> 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.”

<sup>16</sup> ARTÍCULO 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.”

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 tipificado<sup>17</sup>.

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 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 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 7<sup>18</sup>.

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

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> "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. También son derechos, las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Municipio."

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 respeta 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, para analizar la naturaleza de la contribución prevista por el artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Coahuila, debe citarse su contenido:

#### **“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.*

*El pago de derechos por prestación del servicio de alumbrado público (DAP), se hará conforme a lo siguiente: Pago mensual.*

*Para quienes consuman hasta 350 KWH de energía eléctrica (con menor capacidad contributiva y reciben menos beneficio de este servicio), se les aplicara (sic) la tasa 0.*

*1.- Casas habitación que consuman más de 350 KWH de energía eléctrica de \$6.24 a \$33.08 atendiendo al servicio de alumbrado público que reciba y la capacidad contributiva.*

*2.- Comercio: Se les fija una cuota de de (sic) \$33.08 a \$5,500.00 atendiendo a la capacidad económica de la negociación y al servicio que reciben.*

*3.- Industria maquiladora: Se les fija una cuota de \$44.10 a \$16,536.00*

*4.- Industria: Se les fija una cuota de \$551.00 a \$55,120.00 atendiendo a la capacidad económica de la industria y al servicio que reciben.*

*Los cobros anteriormente referidos se podrán realizar mediante el recibo que al respecto expida la tesorería.*

*El municipio podrá celebrar convenio con la Comisión Federal de Electricidad para el cobro de las tarifas.”*

Del artículo transcrito de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 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 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 sólo son sujetos del derecho 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 en relación con 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 siendo este el dato sobre el que se aplicará la tasa 0 para quienes consuman hasta 350 KHW de energía eléctrica, o bien, se les cobrará de \$6.24 a \$33.08, a los consumidores domésticos que consuman más de 350 KHW, es indudable que, el consumo a que se refieren los párrafos tercero y cuarto del artículo 11 impugnado que constituye la base imponible del tributo es el relativo al consumo de 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".<sup>19</sup>

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 de los párrafos tercero y cuarto del artículo impugnado, al regular que se aplicará la tasa 0 a quienes consuman hasta 350 KHW de energía eléctrica, así como que se cobrará de \$6.24 a \$33.08 a los usuarios domésticos que consuman más de 350 KHW, de manera que la base para el cálculo de este derecho se hará sobre el consumo de energía eléctrica.

En este tenor, si la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva y el **consumo de energía eléctrica**, la base 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"<sup>20</sup>, "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 FEDERACION"<sup>21</sup> y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE

<sup>19</sup> "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 análogas 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

<sup>20</sup> "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.

<sup>21</sup> "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 FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República." 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.

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.”<sup>22</sup>

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 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 Agregado<sup>23</sup> 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 Federal<sup>24</sup>, 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.”<sup>25</sup>

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 11, tercer párrafo y numeral 1 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morcels, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

Por lo que respecta a los numerales 2, 3 y 4 de artículo 11 impugnado, que prevén lo siguiente:

<sup>22</sup> “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.

<sup>23</sup> “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”.

<sup>24</sup> “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; (...).”

<sup>25</sup> “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.

*"Artículo 11.-**(...)**El pago de derechos por prestación del servicio de alumbrado público (DAP), se hará conforme a lo siguiente: Pago mensual.**(...)**2.- Comercio: Se les fija una cuota de de (sic) \$33.08 a \$5,500.00 atendiendo a la capacidad económica de la negociación y al servicio que reciben.**3.- Industria maquiladora: Se les fija una cuota de \$44.10 a \$16,536.00**4.- Industria: Se les fija una cuota de \$551.00 a \$55,120.00 atendiendo a la capacidad económica de la industria y al servicio que reciben.*

Es necesario tomar en cuenta que los anteriores supuestos están estructurados en torno a tarifas que tienen un mínimo y un máximo, para cuya determinación no se fija como base imponible el consumo de energía eléctrica, sino que atienden a aspectos distintos, sin embargo, en suplencia de la deficiencia de la demanda debe declararse su invalidez, toda vez que los mismos son violatorios del principio de reserva de ley regulado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como se explicará a continuación.

Para ello, es necesario asentar que el respeto a la garantía de legalidad tributaria exige que los elementos esenciales de los tributos estén previstos en una ley, por las siguientes razones:

- Para evitar que quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del tributo, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto.

- Para evitar el cobro de impuestos imprevisibles.

- Para evitar el cobro de impuestos a título particular.

- Para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa tenemos que por cuanto se refiere al numeral 3, relativo a la industria maquiladora, no se define un parámetro para la individualización de la tarifa, que únicamente se encuentra fijada en un tope con un máximo y un mínimo, es decir, en este caso no existe base imponible, quedando, por tanto, la autoridad administrativa en completa libertad para decidir de manera arbitraria el monto de la tarifa, por lo que es clara la violación al principio de legalidad.

Por cuanto se refiere a los numerales 2 y 4, relativos al comercio y a la industria, también se establece una tarifa con un mínimo y un máximo, fijando como parámetros para su individualización la capacidad económica del usuario, así como el servicio público de alumbrado que reciben, sin embargo, esta situación no convalida la violación al principio de legalidad, pues la determinación de ambos parámetros es totalmente arbitraria, prevaleciendo la voluntad de la autoridad administrativa y la falta de certeza para los gobernados.

Ciertamente, la capacidad económica de los contribuyentes no guarda relación alguna con el servicio prestado, pues nos encontramos ante un derecho y no frente a un impuesto. Asimismo, no existe una regla que determine cómo se va a calcular la capacidad de cada contribuyente, ni con base en qué se irá individualizando la tarifa.

Por cuanto se refiere al segundo aspecto, debe tomarse en cuenta que el servicio de alumbrado público es universal e indivisible, por tanto, no es factible determinarlo de forma individualizada.

Con base en lo anterior, se concluye que estos supuestos son violatorios del principio de reserva de ley, pues dejan en manos del Municipio la fijación arbitraria de la base imponible y, con ello, la determinación de la tarifa.

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Coahuila para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

**SEXTO.-** Por otra parte, se analizará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendiente a evidenciar que las fracciones VI, VII y VIII del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 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, fracción IV, de la Constitución Federal, según se explica en la tesis número 2<sup>o</sup>. 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."<sup>26</sup>

<sup>26</sup> "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



Asimismo, debe precisarse que el artículo 22 de la Constitución Federal<sup>27</sup> 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".<sup>28</sup>

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 sí 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"<sup>29</sup> y "MULTAS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA."<sup>30</sup>

Ahora bien, en el segundo concepto de invalidez planteado, el promovente aduce esencialmente que las fracciones VI a VIII del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos 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.- Los vendedores ambulantes o aboneros que comercialicen sin permiso, serán sancionados con una multa de \$208.00.

<sup>27</sup> "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 inculcado 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."

<sup>28</sup> "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 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." Tesis P./J. 9/95, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, Julio de 1995, Novena Época, Pleno, página 5.

<sup>29</sup> "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.

<sup>30</sup> "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.

2.- Quien no obtenga el permiso de apertura de un establecimiento comercial, se le impondrá una multa \$347.00.

3.- Los vendedores ambulantes de mercancías exentas del Impuesto al Valor Agregado y que no se refieran a alimentos a productos agrícolas o ganaderos, cuyas mercancías sean vendidas al contado o en abonos sin previo permiso y pago de impuestos, pagaran una multa \$138.80 mas lo correspondiente al tiempo trabajado.

3. Demoler una construcción sin adquirir previamente la licencia respectiva \$225.00.

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 a VIII, del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 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 a VIII, del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 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 votos<sup>31</sup>, 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 11 y 43, fracciones VI a VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, 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 11 y 43, fracciones VI a VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, 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 veintinueve 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 Morelos, 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 multa 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)**

<sup>31</sup> No asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz y Azuela Gutiérrez.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2007, 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 pesos<sup>1</sup> 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 si 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 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*

<sup>1</sup>De 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.

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 multa<sup>2</sup>, 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 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)

<sup>2</sup> 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 68/2007.

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 68/2007, y;

Cotejada.

**RESULTANDO QUE:**

**PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora), y norma impugnada.** Por oficio presentado el veintinueve de enero de dos mil siete en el domicilio particular del funcionario autorizado por el Secretario General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para recibir demandas y promociones de término, 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 10 y 32, fracciones IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", publicados en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el veintinueve 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 10 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", es violatorio de los artículos 16, 73, fracción XXIX, sección 5º, 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 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.*

*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 10 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", 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 PREVÉN 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 IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27 del artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", 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 IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27 del artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", toda vez que son contrarios 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 treinta y uno 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 68/2007 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

En proveído de primero de febrero 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.*

*Niega que exista violación alguna a la Constitución Federal, puesto que la Legislatura estatal, 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 de Ingresos impugnada, misma que incluye el derecho de alumbrado público, utilizando la excepción que la ley fiscal federal otorga a los municipios.*

*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 la 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 Frontera, Coahuila para el ejercicio fiscal 2007", en específico los artículos 10 y 32, fracciones IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27 por medio del Decreto 182 publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha de veintinueve 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 10 y 32, fracciones IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal 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 60<sup>1</sup> 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 del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", la cual contiene los artículos 10 y 32 fracciones IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27 impugnados en el presente medio de control constitucional, se publicó el viernes veintinueve 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 sábado treinta de diciembre de dos mil seis al domingo veintiocho de enero de dos mil siete. Sin embargo, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, cuando el último día del plazo fuese inhábil —tal y como sucede en el caso—, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso concreto, según consta de la razón asentada al reverso de la foja veinte del presente expediente, la demanda se presentó en el domicilio particular del funcionario autorizado por el Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para recibir demandas y promociones de término, el último día del plazo, esto es el lunes veintinueve de enero de dos mil siete, 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 República<sup>2</sup>.

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 10 y 32, fracciones IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal 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. 98/2001<sup>3</sup> y P./J.92/2006<sup>4</sup>, 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 hacen valer causas 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.- 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 10 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, 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

<sup>1</sup> "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. (...)".

<sup>2</sup> Foja 21 del expediente.

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

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

contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno<sup>5</sup>.

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 Federal<sup>6</sup>, 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 servicios<sup>7</sup>.
- 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

<sup>5</sup> “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; (...)”.

<sup>6</sup> “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”.

<sup>7</sup> 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”.

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 tarifa<sup>8</sup>, 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 tipificado<sup>9</sup>.

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.

<sup>8</sup> "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".

<sup>9</sup> 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<sup>o</sup><sup>10</sup> reconoce como contribuciones a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, y en su artículo 7<sup>o</sup><sup>11</sup> 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 10 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 del Municipio de Frontera, 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 10.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

<sup>10</sup> "Artículo 5º.- Son contribuciones los impuestos, derechos y contribuciones especiales".

<sup>11</sup> "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 derechos correspondientes al Servicio de Alumbrado Público se pagará a razón del 2.5% para consumo domiciliario, y del 4.5% para consumo comercial e industrial sobre la base del consumo de Energía Eléctrica de cada usuario, de acuerdo a la facturación de la Comisión Federal de Electricidad.

El resultado que se obtenga se cobrará individualmente a los usuarios, en el recibo que para tal efecto expida la Comisión Federal de Electricidad.

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

- 1.- Cubrirá el importe de energía eléctrica suministrada al Municipio por el Servicio de Alumbrado Público.
- 2.- Cualquier diferencia que resulte, se aplicará de acuerdo a los Convenios que para tal efecto celebre el Municipio con la Comisión Federal de Electricidad".

Del artículo transcrito se advierte que la "Ley de Ingresos para el Municipio de Frontera, 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 10, 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 10 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. 6/88<sup>12</sup> y 2º./J.25/2004<sup>13</sup>, 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 Federal<sup>14</sup>, 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.

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

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

<sup>14</sup> 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;

(...)"

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<sup>15</sup>."

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 10 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Frontera, 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 votos<sup>16</sup>, las acciones de inconstitucionalidad 21/2005<sup>17</sup>, 22/2005<sup>18</sup> y 23/2005<sup>19</sup>. Así como en la sesión pública de treinta de mayo de dos mil seis, por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 10/2006<sup>20</sup>, 11/2006<sup>21</sup> y 12/2006<sup>22</sup>; en la sesión pública de primero de junio de dos mil seis, por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 16/2006<sup>23</sup>; y en la sesión pública de cinco de junio de dos mil seis, también por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2006<sup>24</sup>, 15/2006<sup>25</sup>, 17/2006<sup>26</sup>, 18/2006<sup>27</sup>, 19/2006<sup>28</sup>, 20/2006<sup>29</sup>, 21/2006<sup>30</sup>, 22/2006<sup>31</sup> y 23/2006<sup>32</sup>.

**SEXTO.- Estudio de fondo. (Tema: Multas fijas).** Enseguida analizaremos la impugnación que el promovente hace respecto de las fracciones IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27 del artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, 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 Federal<sup>33</sup> 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. 9/95<sup>34</sup> 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.

<sup>15</sup> 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)".

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

<sup>17</sup> Fue ponente el Ministro Sergio Armando Valls Hernández.

<sup>18</sup> Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Fue ponente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>21</sup> Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>22</sup> Fue ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>23</sup> Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>24</sup> Fue ponente el Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

<sup>25</sup> Fue ponente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

<sup>26</sup> Fue ponente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

<sup>27</sup> Fue ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

<sup>28</sup> Fue ponente la Ministra Olga Sánchez Cordero.

<sup>29</sup> Fue ponente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>30</sup> Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>31</sup> Fue ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>32</sup> Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

<sup>33</sup> "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."

<sup>34</sup> 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".

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<sup>35</sup> y P./J. 17/2000<sup>36</sup>, de rubros: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLEZCAN 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 segundo concepto de invalidez planteado, el promovente aduce 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 IV.11 a IV.15, IV.26 y IV.27 el artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", los cuales establecen:

"Artículo 32.- Los ingresos, que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán las siguientes:

IV.11.- Por no tener autorización para Excavación y obra de conducción 5 S.M.

IV.12.- Por no tener autorización para Obras complementarias 6 S.M.

IV.13.- Por no tener autorización para Obras completas 2 S.M.

IV.14.- Por no tener autorización para Alberca 2 S.M.

IV.15.- Por no construir el tapial para ocupación de vía pública de \$ 22.00 a \$ 43.00.

IV.26.- Los propietarios de vehículos que no cumplan con el pago de depósito al parquímetro 2 S.M.V.

IV.27.- No realizar el pago del Derecho de compra venta, cesión de derechos, donación, herencia o cualquier traslación de dominio de servicio público de transporte (taxis, combis, microbuses y camiones de pasajeros) 300 S.M.V".

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.- Cinco días de salario mínimo, a quien no tenga autorización para excavación y obra de conducción (fracción IV.11).

2.- Seis días de salario mínimo, a quien no tenga autorización para obras complementarias (fracción IV.12).

3.- Dos días de salario mínimo, a quien no tenga autorización para obras completas (fracción IV.13).

4.- Dos días de salario mínimo, a quien no tenga autorización para alberca (fracción IV.14).

5.- De \$22.00 a \$43.00 (VEINTIDÓS PESOS 00/100 M.N. a CUARENTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.), a quien no construya el tapial para ocupación de vía pública (fracción IV.15).

6.- Dos días de salario mínimo vigente, a los propietarios de vehículos que no cumplan con el pago de depósito al parquímetro (fracción IV.26).

7.- Trescientos salarios mínimos vigentes, a quien no realice el pago del derecho de compra venta, cesión de derechos, donación, herencia o cualquier traslación de dominio de servicio público de transporte (fracción IV.27).

Como puede advertirse, las normas impugnadas establecen que la autoridad municipal sancionará con diversos días de salario mínimo específicos —con excepción de la fracción IV.15<sup>37</sup>—, a quienes realicen ciertas conductas, entre otras: a) no tenga autorización para excavación y obra de conducción; b) no tenga autorización para obras complementarias; c) no tenga autorización para obras completas; d) no tenga autorización para alberca; e) no cumplan con el pago de depósito al parquímetro; y f) no realicen el pago del derecho de compra venta, cesión de derechos, donación, herencia o cualquier traslación de dominio de servicio público de transporte.

<sup>35</sup> 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".

<sup>36</sup> 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".

<sup>37</sup> En efecto, esta fracción no impone un número específico de días de salario mínimo, más bien establece en pesos un rango determinado. Sin embargo esto se aclarará más adelante.

Por consiguiente, al prever las fracciones IV.11, IV.12, IV.13, IV.14, IV.26 y IV.27 del artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", diversas multas o sanciones de días de salarios mínimos 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, y como consecuencia de ello, también se vulnera el artículo 16 de la Constitución Federal.

En estas condiciones, debe declararse la invalidez de las fracciones IV.11, IV.12, IV.13, IV.14, IV.26 y IV.27 del artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007".

Por su parte, la fracción IV.15 del artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", al prever como sanción un rango determinado en pesos para que la autoridad facultada para imponerla tenga la posibilidad de 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, es evidente que esta fracción no resulta violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal. En efecto, en esta fracción se prevé una sanción de \$22.00 a \$43.00 (VEINTIDÓS PESOS 00/100 M.N. A CUARENTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.), a quienes no construyan el tapial para la ocupación de vía pública, es decir, existe un rango dentro del cual la autoridad sancionadora podrá determinar la cantidad a imponer como sanción una vez que haya valorado todos los elementos necesarios para ello.

Por estas razones debe reconocerse la validez de la fracción IV.15 del artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, 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 votos<sup>38</sup>, las acciones de inconstitucionalidad 1/2006<sup>39</sup>, 2/2006<sup>40</sup> y 3/2006<sup>41</sup>, 4/2006<sup>42</sup>, 5/2006<sup>43</sup>, 6/2006<sup>44</sup>, 7/2006<sup>45</sup>, 8/2006<sup>46</sup> y 9/2006<sup>47</sup>.

**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 Federal<sup>48</sup>, 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 parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.-** Se declara la invalidez del artículo 10 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, de veintinueve 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 IV.11, IV.12, IV.13, IV.14, IV.26 y IV.27 del artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, de veintinueve de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando sexto de la presente resolución.

**CUARTO.-** Se reconoce la validez de la fracción IV.15 del artículo 32 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal del año 2007", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, de veintinueve de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en la parte final del considerando sexto de la presente resolución.

**QUINTO.-** La declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria.

**SEXTO.-** 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 Frontera, Coahuila y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

<sup>38</sup> No asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz y Azuela Guitrón.

<sup>39</sup> Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>40</sup> Fue ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>41</sup> Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

<sup>42</sup> Fue ponente el Ministro Genaro Góngora Pimentel.

<sup>43</sup> Fue ponente el Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

<sup>44</sup> Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>45</sup> Fue ponente el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

<sup>46</sup> Fue ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

<sup>47</sup> Fue ponente la Ministra Olga Sánchez Cordero.

<sup>48</sup> "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; (...)".



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 CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2007, 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 pesos<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup>De 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 multa<sup>2</sup>, 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)

<sup>2</sup> 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 87/2007

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 **veintiocho de junio de dos mil siete**.

Cotejó:

**VISTOS;** y,**RESULTANDO:**

**PRIMERO.-** Por oficio presentado el veintinueve de enero de dos mil siete, en el domicilio particular de la licenciada Fabbiola León Contreras, funcionaria autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la 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 14 y 53, fracciones XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 veintinueve de diciembre de dos mil seis. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

*“Artículo 14. La tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables y su monto no podrá ser superior al 3% para el servicio doméstico y 4% para el servicio comercial e industrial sobre la cantidad que daban pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica.*

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

*La Comisión Federal de Electricidad acreditará en favor del Ayuntamiento de Jiménez, las cantidades que se recauden por el pago de este derecho y con cargo a las sumas acreditadas, podrá realizar las siguientes aplicaciones:*

*I. Cubrir el importe de la energía eléctrica suministrada al Municipio, para el servicio de alumbrado público.*

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

*“Artículo 53.- Los ingresos, que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:  
(...).*

*XI.- 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 \$4.00 por metro lineal.*

*XII.- 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 \$2.30 por metro cuadrado, a los infractores de esta disposición.*

*(...).*

*XVI.- Se sancionará de \$139.86 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.*

*(...).*

*XVIII.- Quien viole sellos de clausura, se hará acreedor a una sanción de \$598.50.*

*(...).*

*XIX.- A quienes realicen matanza clandestina de animales se las sancionará con una multa de \$1,050.00.*

*(...).*

*XXI.- Por tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto por el R. Ayuntamiento cobrará una multa de \$210.00.”*

**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 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 53, fracciones XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 treinta y uno 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 87/2007 y, por razón de turno, designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que actuara como instructora en el procedimiento.

Por auto de primero de febrero 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.

Por tanto, es rechazable la pretensión de inconstitucionalidad, toda vez que el cobro no es de un impuesto, sino de un derecho perfectamente constitucional y, por ende, apegado a derecho, de ahí que no se ha emitido ningún impuesto adicional 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 14 y 53, fracciones XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 Mexicanos<sup>1</sup>, 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 viernes veintinueve de diciembre de dos mil seis y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el treinta de diciembre de dos mil seis y concluyó el domingo veintiocho de enero de dos mil siete, pero por ser inhábil, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, 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
<u>31</u>						

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

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en el domicilio particular de la licenciada Fabbiola León Contreras, funcionaria autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el lunes veintinueve de enero del año en curso, según se advierte de la certificación que obra al reverso de la foja veinte de autos, es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo, 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.

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 República<sup>2</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal<sup>3</sup>, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 53, fracciones XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI de la

<sup>1</sup> "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."

<sup>2</sup> Foja veintinueve del expediente.



Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 INTERNACIONALES<sup>4</sup>." 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<sup>5</sup>."

**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.-** Como cuestión previa al análisis de fondo, cabe determinar cuál es el alcance del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>6</sup>.

En atención a que el presente asunto no es de índole electoral, en el caso interesa únicamente la primera parte del precepto antes señalado, de cuya lectura se desprende la obligación a cargo de este Alto Tribunal de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, lo cual implica que no atenderá exclusivamente a la literalidad de lo planteado en el escrito inicial que dé lugar a la acción de inconstitucionalidad, o en los informes que en vía de contestación rindan los órganos responsables de la emisión de la norma general reclamada, sino que deberá en cualquier caso reparar toda equivocación que encuentre en lo propuesto en uno y otro sentido, en relación con las disposiciones legales en que hubiesen apoyado sus exposiciones quienes intervinieron en el procedimiento, a fin de que el examen que se emprenda en la sentencia establezca, con rigurosa precisión, la normatividad que favorezca una decisión informada en la ley exactamente aplicable al caso, aunque en los autos se encuentren imperfecciones en su señalamiento.

En el segundo enunciado, "*y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda.*", se aprecia un amplio mandato para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolle los argumentos expuestos en el escrito inicial sin limitación alguna, de forma tal que no deberá conformarse con dar sólo respuesta puntual a los razonamientos que se le propongan, sino que en todos los asuntos tendrá la responsabilidad de examinar a fondo lo pedido, complementando, en su caso, los planteamientos de quien comparece en vía de acción de inconstitucionalidad, a fin de que si existen motivos suficientes, se declare a la norma legal reclamada como contraria a la Constitución Federal, no obstante que el promovente no hubiese previsto en su demanda todas las razones que llevarían a esa conclusión.

Adicionalmente, acerca de la facultad para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez conviene recordar que en la exposición de motivos que dio lugar a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, enviada a la Cámara de Senadores el seis de abril de mil novecientos noventa y cinco, se anticipó expresamente la liberalidad con la que este Máximo Tribunal debería actuar al resolver las acciones de inconstitucionalidad<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> "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, (...)."

<sup>4</sup> 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."

<sup>5</sup> 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."

<sup>6</sup> "ARTÍCULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

<sup>7</sup> La parte conducente de dicha exposición de motivos señala: "Al igual que acontece con las controversias constitucionales, en materia de acciones de inconstitucionalidad se prevén distintas posibilidades de suplencia e intervención a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral y completo. Así, al ministro instructor se le confieren facultades para que solicite a las partes o a terceros todos aquellos elementos que estimare necesarios para la solución del asunto, mientras que a la Suprema Corte se le faculta para corregir errores en la cita de preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez y, lo que resulta más relevante, para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio. En la iniciativa destaca el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia respecto de acciones de inconstitucionalidad, más no así tratándose de controversias constitucionales. En este sentido, tal distinción obedece a que en las controversias se constituye un auténtico contradictorio y la resolución de un

Lo anterior significa que tampoco es posible que la sentencia sólo se ocupe estrictamente de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar – por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias– y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la norma fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplicia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que entroniza el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional al que se aspira restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en el escrito postulatorio, sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal.

Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.

**SEXTO.-** En primer término se estudiará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendiente a evidenciar que el artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 gobierno\*.

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

asunto mediante elementos no invocados o conocidos por las partes rompe con un necesario equilibrio procesal, mientras que en las acciones tal contradictorio no se da y, por ello, no es necesario mantener ese equilibrio.”

\* “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; (...)”

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 Federal<sup>9</sup>, 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 servicios<sup>10</sup>.
- 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 tarifa<sup>11</sup>, 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 tipificado<sup>12</sup>.

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.

<sup>9</sup> “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.”

<sup>10</sup> 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.”

<sup>11</sup> “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.”

<sup>12</sup> 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).

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.

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, 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 7<sup>13</sup>.

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 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.

<sup>13</sup> "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."

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 14 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 Jiménez, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete<sup>14</sup>.

Al respecto, es necesario señalar que el artículo 13 de la ley analizada<sup>15</sup>, 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.

Por su parte, el citado artículo 14 dispone que la tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables y su monto no podrá ser superior al 3% para el servicio doméstico y 4% para el servicio comercial e industrial sobre la cantidad que deban pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica; y que los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

Finalmente, establece el precepto que dicha Comisión acreditará en favor del Ayuntamiento de Jiménez, las cantidades que se recauden por el pago de este derecho y con cargo a las sumas acreditadas, podrá realizar las siguientes aplicaciones: 1) cubrir el importe de la energía eléctrica suministrada al Municipio, para el servicio de alumbrado público; o bien, 2) cualquier diferencia que resulte, se aplicará de acuerdo a los convenios que celebre el Ayuntamiento con la Comisión Federal de Electricidad.

De acuerdo con lo anterior, se infiere que los artículos 13 y 14 de la ley impugnada, regulan uno de los denominados "derechos por servicios", toda vez que establecen una contribución cuya actualización deriva de la prestación de un servicio por parte del Municipio; ello según se advierte de la redacción de dichos preceptos, que establecen 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.

En este sentido, tomando en cuenta que el derecho por servicio es una especie de contribución que tiene su origen en la recepción por parte del particular 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 entonces que la base para calcularlo debe ser el costo generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público (Municipio).

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 –en relación con el artículo 13–, regula un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el Municipio, estableciendo para su cuantificación que la tarifa que se aplicará para el pago respectivo, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables, y su monto no podrá ser superior al 3% para el servicio doméstico y 4% para el servicio comercial e industrial sobre la cantidad que deban pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica; y que los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

<sup>14</sup> "Artículo 14. La tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables y su monto no podrá ser superior al 3% para el servicio doméstico y 4% para el servicio comercial e industrial sobre la cantidad que deban pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica.

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

La Comisión Federal de Electricidad acreditará en favor del Ayuntamiento de Jiménez, las cantidades que se recauden por el pago de este derecho y con cargo a las sumas acreditadas, podrá realizar las siguientes aplicaciones:

I. Cubrir el importe de la energía eléctrica suministrada al Municipio, para el servicio de alumbrado público.

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

<sup>15</sup> "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 calle, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

De este modo, tenemos que el artículo 14 impugnado, al regular que *"La tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables (...)"*, no establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica –tal como lo hace valer el Procurador General de la República–, sino que la norma remite, para fijar la tarifa correspondiente, a la fórmula que el Ayuntamiento determine con observancia de las disposiciones legales aplicables; de ahí que la base del tributo no se encuentra relacionada con un hecho imponible que corresponda a la competencia de la Federación y, en particular, al Congreso de la Unión en materia de energía eléctrica.

Como expusimos, de existir un conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que contiene la base, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es el que servirá para el cálculo del tributo, que conforme a la norma impugnada se liquidará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables.

Por tanto, si el Congreso del Estado no estableció un impuesto en materia de energía eléctrica, tributo que corresponde a la competencia exclusiva de la Federación, el precepto impugnado no resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal.

En consecuencia, tampoco se vulnera el artículo 124 constitucional, pues al quedar de manifiesto que el Congreso Local actuó dentro de los límites relativos a su competencia residual, sin invadir la atinente a la Federación en materia de contribuciones especiales sobre energía eléctrica, cabe concluir que no transgredió la norma constitucional de referencia.

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"<sup>16</sup>, 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"<sup>17</sup>, las cuales el promovente cita en su escrito inicial, habida cuenta que en dichos criterios se advirtió que efectivamente existió la 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 Agregado<sup>18</sup> 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.

<sup>16</sup> Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: I, Primera Parte-1, 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."

<sup>17</sup> 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 impugnan 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."

<sup>18</sup> "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."

Sobre lo anterior, cabe destacar que el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo de la Constitución Federal<sup>19</sup>, 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 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"<sup>20</sup>.

Finalmente, conviene destacar que el hecho de que el propio precepto impugnado prevea en la parte final de su primer párrafo un tope para cuantificar el monto del derecho por el servicio de alumbrado público, consistente en que el monto del derecho no podrá ser superior al 3% para el servicio doméstico y del 4% para el servicio comercial e industrial sobre la cantidad que deban pagar los contribuyentes en forma particular por el consumo de energía eléctrica, ello no significa que en realidad se establezca un impuesto al consumo de energía eléctrica pues, como se vio, el cálculo del derecho habrá de efectuarse mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables.

En todo caso, este Tribunal Pleno advierte que, con tal enunciado, el legislador local sólo admitió la posibilidad de que si el monto del derecho es superior a los topes aludidos, 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, lo cual 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 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.

En efecto, 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.

No obstante lo anterior, en el sentido de que la norma impugnada no implica la invasión de la competencia de la Federación a través del establecimiento material de un impuesto al consumo de energía eléctrica, 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 el artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV del Ordenamiento Supremo.

Al efecto, es necesario precisar en primer término, en qué consiste el principio que se estima vulnerado.

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal<sup>21</sup>, establece que es obligación de los mexicanos, contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Por su parte, esta Suprema

<sup>19</sup> 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; (...).

<sup>20</sup> 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)."

<sup>21</sup> Artículo. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

(...).

Corte de Justicia de la Nación ha expresado el contenido y alcance del principio de legalidad tributaria, entre otras, en las jurisprudencias de rubros: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY"<sup>22</sup> e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"<sup>23</sup>.

De acuerdo con las consideraciones plasmadas en los anteriores criterios, el respeto a la garantía de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en una ley, por las siguientes razones:

- Para evitar que quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del tributo, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto.
- Para evitar el cobro de impuestos imprevisibles.
- Para evitar el cobro de impuestos a título particular.
- Para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

Ahora bien, como quedó anotado en párrafos anteriores, la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, establece en su artículo 13 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.

Asimismo, establece en su artículo 14 que la tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación del servicio aludido, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables y su monto no podrá ser superior al 3% para el servicio doméstico y 4% para el servicio comercial e industrial sobre la cantidad que deban pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica; y que los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

Finalmente, establece el precepto que dicha Comisión acreditará en favor del Ayuntamiento de Jiménez, las cantidades que se recauden por el pago de este derecho y con cargo a las sumas acreditadas, podrá realizar las siguientes aplicaciones: 1) cubrir el importe de la energía eléctrica suministrada al Municipio, para el servicio de alumbrado público; o bien, 2) cualquier diferencia que resulte, se aplicará de acuerdo a los convenios que celebre el Ayuntamiento con la Comisión Federal de Electricidad.

De ello se desprende que la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, en armonía con lo dispuesto por los artículos 144 a 149 del Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila<sup>24</sup>, prevé como elementos integrantes del tributo analizado, los siguientes:

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."

<sup>22</sup> "Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 162. Página: 165. Texto del criterio: "Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."

<sup>23</sup> "Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 168. Página: 169. Texto del criterio: "El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarse."

<sup>24</sup> "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 establecen 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."



**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.

**Cuota o Tarifa:** se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables.

**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.

Es importante destacar que el citado Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila, en su artículo 146, dispone que la base para el cálculo de este derecho –por el servicio de alumbrado público–, será la que se establezca en la Ley de Ingresos de cada Municipio; en esa medida, debiera quedar establecido dicho elemento del tributo en la ley analizada.

Sin embargo, del texto de los artículos 13 y 14 que regulan el derecho de alumbrado público, no se advierte porción normativa alguna que expresa y claramente regule ese elemento indispensable para cuantificar el monto del derecho respectivo que, de acuerdo con lo que se ha venido sosteniendo, debiera configurarse sobre el costo generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público (Municipio), al cual habrá de aplicarse la tarifa respectiva.

Sobre este particular aspecto, se precisó anteriormente que el hecho de que el propio precepto impugnado prevea en la parte final de su primer párrafo, un tope para cuantificar el monto del derecho por servicio de alumbrado público, consistente en que el monto del derecho no podrá ser superior al 3% para el servicio doméstico y el 4% para el servicio comercial e industrial, sobre la cantidad que deban pagar los contribuyentes en forma particular por el consumo de energía eléctrica, ello no significa que en realidad se establezca un impuesto al consumo de energía eléctrica pues, como se vio, el cálculo del derecho habrá de efectuarse con apoyo en la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables. De este modo, cabe concluir que de dicha porción normativa no es posible, jurídicamente, extraer la base del derecho.

Solamente se establece en el artículo 14 impugnado, que “La tarifa que se aplicará para el pago de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento estime conveniente aprobar con observancia de las disposiciones legales aplicables (...)”; por tanto, se infiere que de ese fragmento legal ha de desprenderse la base del tributo, así como la tarifa aplicable para obtener el monto a pagar.

Tales extremos llevan a considerar que si la norma establece que la tarifa aplicable deberá fijarse en los términos anotados, en última instancia se deja al entero arbitrio de la autoridad municipal la determinación, tanto de la base como de la tarifa.

En efecto, la ley de ingresos municipal en análisis, establece que la tarifa aplicable para el pago del derecho, se fijará mediante la fórmula que el Ayuntamiento del Municipio estime conveniente aprobar; ahora, si la tarifa debe aplicarse sobre la base del derecho para obtener el monto a pagar, y la base no se desprende del resto de la norma y las demás disposiciones aplicables del Código Financiero para los municipios del estado de Coahuila, aquella queda envuelta en la fórmula que tenga a bien determinar la autoridad municipal para fijar la tarifa aplicable. La consecuencia de tal situación provoca que, en forma abierta y absoluta, la fijación de la base y la tarifa del derecho por el servicio de alumbrado público quede en manos de dicha autoridad, pues al delegar el legislador en ella la facultad de establecer la fórmula conforme a la cual habrá de establecerse la tarifa aplicable y, encontrarse involucrada en ese mecanismo también la fijación de la base que servirá para fijar el cuantum de la obligación tributaria, queda en claro la facultad de que ha sido investido el Ayuntamiento del Municipio para establecer los elementos del tributo señalados.

No obsta el hecho de que el propio precepto señale que el Ayuntamiento del Municipio fijará la tarifa –y por ende la base–, “con observancia de las disposiciones legales aplicables”, pues aún en ese supuesto dicha autoridad goza de un amplio margen para establecer los elementos de referencia, circunstancia que por sí misma resulta transgresora del principio de reserva de ley en materia tributaria.

En consecuencia, si no es la ley –en sentido formal y material–, la fuente de todos los elementos esenciales del tributo denominado derecho por el servicio de alumbrado público y, por el contrario, el texto legal se limita a delegar en la autoridad administrativa la fijación de la tarifa aplicable conforme a la fórmula que estime conveniente aprobar, y dentro de la cual podría establecer a su libre arbitrio la base del derecho, tales circunstancias permiten concluir que se vulnera el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, en tanto que el Congreso Local no determinó en el texto de la ley todos los elementos esenciales de la figura tributaria en análisis.

De esta manera, si el artículo 14 de la ley analizada permite a la autoridad municipal exactora la determinación de los elementos esenciales del tributo, se le deja un amplio margen para actuar arbitrariamente, cuando a ella sólo debe corresponder la aplicación de las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto; además, se propician las condiciones idóneas para llevar a cabo el cobro de un tributo imprevisible y a título particular, sin que el particular pudiera, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano, quien precise los elementos del tributo.

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete.

**SÉPTIMO.-** Por otra parte, se analizará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendiente a evidenciar que el artículo 53, fracciones XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 qué se ha entendido por multa fija.

El artículo 22 de la Constitución Federal<sup>25</sup> 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".<sup>26</sup>

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"<sup>27</sup> y "MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA"<sup>28</sup>.

Ahora bien, en el segundo concepto de invalidez planteado, el promovente aduce esencialmente que el artículo 53, fracciones XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete<sup>29</sup>, establece 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.

<sup>25</sup> "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. (...)"

<sup>26</sup> 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 propaga, 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."

<sup>27</sup> 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."

<sup>28</sup> 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."

<sup>29</sup> "Artículo 53.- Los ingresos, que perciba el municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:

(...)

XI.- Los predios no construidos en la zona urbana, deberán ser bardados 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 \$4.00 por metro lineal.

XII.- 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 \$2.30 por metro cuadrado, a los infractores de esta disposición.

(...)

XVI.- Se sancionará de \$139.86 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.

(...)

XVIII.- Quien viole sellos de clausura, se hará acreedor a una sanción de \$598.50.

(...)

XIX.- A quienes realicen matanza clandestina de animales se les sancionará con una multa de \$1,050.00.

(...)

XXI.- Por tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto por el R. Ayuntamiento cobrará una multa de \$210.00."

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 \$4.00 por metro lineal, por no bardear o cercar a una altura mínima de dos metros con cualquier clase de material adecuado, los predios no construidos en la zona urbana (fracción XI).

2.- Una multa de \$2.30 por metro cuadrado, cuando se omita reparar banquetas en mal estado inmediatamente después de que así sea ordenado (fracción XII);

3.- Una multa de \$139.86 por no mantener limpios los lotes baldíos, usos y colindancias con la vía pública, cuando la autoridad respectiva lo requiera (fracción XVI);

4.- Una multa de \$598.50 a quien viole sellos de clausura (fracción XVIII);

5.- Una multa de \$1,050.00 a quienes realicen matanza clandestina de animales (fracción XIX);

6.- Una multa de \$210.00 por tirar basura en la vía pública o en los lugares no autorizados para tal efecto (fracción XXI).

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 XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI del artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulnera el artículo 16 constitucional, que prevé el principio de legalidad.

En estas condiciones, al ser violatorio de los dispositivos constitucionales señalados, debe declararse la invalidez del artículo 53, fracciones XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 votos<sup>30</sup>, 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 14 y 53, fracciones XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 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 fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.-** Se declara la invalidez de los artículos 14 y 53, fracciones XI, XII, XVI, XVIII, XIX y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad, el veintinueve de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en los considerandos sexto y séptimo de la presente resolución.

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

**CUARTO.-** 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 Jiménez, 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 Gutiérrez, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Cossío Díaz formuló salvedades respecto de algunas de las consideraciones, el señor Ministro Franco González Salas salvó su criterio respecto de las multas fijas, y ambos, reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Fue ponente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>30</sup> No asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz y Azuela Gutiérrez.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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 CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2007, 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 pesos<sup>1</sup> 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 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*

<sup>1</sup>De 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.

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 multa<sup>2</sup>, 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)**

<sup>2</sup> 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.



# 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](http://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](mailto:periodico_coahuila@yahoo.com.mx)