PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y votos concurrente y particular, relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 11/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Michoacán.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2006

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

PONENTE: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA

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

VISTOS; y
RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el veintitrés de enero de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, emitida y promulgada por el Congreso y el Gobernador de dicho Estado, respectivamente, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil cinco, el cual establece:

“Artículo 15. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio de Uruapan, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42 último párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, causará derechos sobre el importe del consumo de energía eléctrica mensual o bimestral que realicen las personas físicas o morales de cada Municipio, aplicando las siguientes:

TASAS

<i>I. Por los servicios domésticos, comerciales y de servicios generales en baja tensión.</i>	10%
<i>II. Por los servicios industriales, comerciales y de servicios en media tensión de 13.2 KV a 33.0 KV, conforme a los siguientes rangos de consumo en Kw/h:</i>	
<i>Hasta 10,000</i>	6%
<i>de 10,001 y hasta 30,000</i>	5%
<i>de 30,001 y hasta 60,000</i>	4%
<i>de 60,001 en adelante</i>	3%
<i>III. Por los servicios generales en alta tensión de 66 o más KV, conforme a los siguientes rangos de consumo en Kw/h:</i>	
<i>Hasta 5'000,000</i>	3%
<i>de 5'000,001 y hasta 15'000,000</i>	2%
<i>de 15'000,001 y hasta 30'000,000</i>	1%
<i>de 30'000,001 y hasta 45'000,000</i>	0.5%
<i>de 45'000,001 en adelante</i>	0.4%”

SEGUNDO. El promovente de esta acción, estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, 73, fracción XXIX, sección 5a., inciso a), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En su único concepto de invalidez el Procurador General de la República argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a) Que el artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, es violatorio de los artículos 16, 73, fracción XXIX, sección 5a., inciso a), 124 y 133 de la Constitución Federal.

b) Que 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.

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

d) Que 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.

Que 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.

e) Que 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 cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica.

Que el artículo 15 de la Ley de Ingresos impugnado, 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 que el Municipio en sus funciones de servicio público, puesto que a mayor consumo de energía eléctrica, la base gravable aumenta y por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.

f) Que lo anterior se reafirma, ya que una vez determinada la base, se le debe aplicar el pago de la tarifa dependiendo del rango en que se ubique el contribuyente, debiendo concluirse que no se está cobrando un derecho, sino una contribución al consumo de fluido eléctrico, por lo que la Legislatura del Estado de Michoacán excedió el marco de sus atribuciones y, en consecuencia, invadió la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXIX, sección 5a., inciso a), de la Constitución Federal, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo impugnado.

Que "...no es cierto que la norma impugnada esté acorde con el último párrafo del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues la hipótesis jurídica a que se refiere el dispositivo legal en cita es tratándose de derechos y como en el caso a estudio se señaló que la norma impugnada no es un derecho sino una contribución, es por demás evidente que el artículo de la Ley de Ingresos Municipal resulta inconstitucional."

g) Que la garantía de legalidad prevista por el artículo 16 constitucional 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 establece, esto es que el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponda a la esfera de las atribuciones de ese órgano.

Que, en consecuencia, al no estar facultado el Congreso del Estado de Michoacán para fijar contribuciones 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.

h) Que el artículo 133 constitucional establece un orden jurídico a partir de la Norma Fundamental al cual deben sujetarse todos los órganos y autoridades del Estado, y la contravención al mismo, conlleva la vulneración del principio de supremacía constitucional.

CUARTO. Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil seis, 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 11/2006 y, por razón de turno, designó a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que actuara como Instructora en el procedimiento.

Por auto del día siguiente, la Ministra Instructora admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Mediante proveído de catorce de febrero de dos mil seis, se concedió al Municipio de Uruapan, Michoacán, un plazo de diez días hábiles para que expusiera lo que a su interés conviniera en relación con el trámite del presente asunto.

SEXTO. El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y el Secretario de Gobierno de dicho Estado, como encargado del despacho, en ausencia del Gobernador de la misma entidad federativa, y además como representante jurídico de este último, rindieron los informes solicitados a las autoridades demandadas.

El Municipio de Uruapan, Michoacán, desahogó la vista que se le dio por conducto de su Síndico Municipal, y solicitó que se reconociera la validez de la norma legal impugnada.

SEPTIMO. 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 se hace valer por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, por la expedición y promulgación del decreto publicado el veintitrés de diciembre de dos mil cinco, mediante el cual se promulgó la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis.

SEGUNDO. Ante todo se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“ARTICULO 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.”

Conforme a este artículo, el cómputo del plazo 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.

El decreto reclamado por medio del cual se promulgó la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil cinco y, por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del sábado veinticuatro de diciembre de dos mil cinco al domingo veintidós de enero de dos mil seis; sin embargo, al ser inhábil el último día del plazo, podía haberse presentado el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes veintitrés de enero de dos mil seis.

Diciembre de 2005						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Enero 2006						
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>	24	25	26	27	28
29	30	31				

En el caso, como la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, el lunes veintitrés de enero de dos mil seis, es evidente que la misma resulta oportuna.

TERCERO. A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente.

Suscribe la demanda Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento (foja dieciséis del expediente).

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, dispone:

“ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale 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;

(...).”

Del precepto transcrito se advierte, que el Procurador General de la República tiene la facultad de ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, por lo que al haberse impugnado el artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, y tener ésta el carácter de ley estatal, dicho funcionario se encuentra debidamente legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues además acreditó tener el carácter con el que se ostenta mediante la copia certificada de su nombramiento que obra a fojas dieciséis del expediente.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, cuyos datos de localización, rubro y contenido, son los siguientes:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI 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.” (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, septiembre de 2001, Tesis: P./J. 98/2001, página: 823).

TERCERO. El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán al rendir su informe, manifestó lo siguiente:

“Por lo expresado, resulta claro y evidente que en el caso que nos ocupa, la acción de inconstitucionalidad planteada resulta del todo improcedente, por cuanto que, en la especie, no se acreditó que la norma reclamada fuese contraria a la Constitución Federal, sino que, por el contrario, reúne los requisitos que al efecto establece el artículo 31 de nuestra Carta Fundamental y, además, respeta los principios de legalidad, de proporcionalidad y de equidad que constitucionalmente deben tener todos los derechos e impuestos.”

Es infundada la causa de improcedencia aducida toda vez que la constitucionalidad de la norma legal reclamada es un aspecto que involucra el fondo de asunto y que, en todo caso, da lugar al reconocimiento de la validez de dicha norma, pero no a la improcedencia del juicio.

Sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio de este Tribunal Pleno:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.” (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, septiembre de 1999, Tesis: P./J. 92/99, página: 710).

CUARTO. En primer término se estudiará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendente a evidenciar que el artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), constitucional, toda vez que según aducen, 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.

A efecto de analizar las cuestiones planteadas, en primer término resulta necesario citar los preceptos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal que se aduce violentado, así como el 115, fracción III, inciso b), y fracción IV, inciso c), que establece que la prestación del servicio de alumbrado público es exclusiva de los Municipios, así como la facultad de las legislaturas de aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno:

“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:

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

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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 los citados preceptos se desprende que el artículo 73 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.

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.

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.

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 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, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto en nivel federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el cual dispone:

“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.”

El precepto anterior 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.
- 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, se puede 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, 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.

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 los siguientes aspectos:

“En cuanto a la estructura del hecho imponible, la doctrina distingue 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).

El aspecto material o cualitativo indica el hecho, acto, negocio o situación que se grava, y que en los sistemas tributarios desarrollados suele encontrarse en estrecha relación con un índice de capacidad económica, como la renta, el patrimonio o el consumo.

Para fines ilustrativos, se puede señalar el siguiente esquema de supuestos:

1o. Un acontecimiento material o un fenómeno de consistencia económica, tipificado por las normas tributarias y transformado, consiguientemente, en figura jurídica dotada de un tratamiento determinado por el ordenamiento positivo.

2o. Un acto o negocio jurídico, tipificado por el Derecho privado o por otro sector del ordenamiento positivo y asumido como hecho imponible por obra de la ley tributaria.

3o. Un estado, situación o cualidad de la persona.

4o. La actividad de una persona no comprendida dentro del marco de una actividad específica jurídica.

5o. La mera titularidad jurídica de cierto tipo de derechos sobre bienes o cosas, sin que a ello se adicione acto jurídico alguno del titular.

El aspecto espacial expresa el lugar de realización del hecho imponible, lo que será relevante en el ámbito internacional para determinar el ente público impositor, dada la vigencia del principio de territorialidad y su correlativo de residencia efectiva. También en el ámbito interno es significativo, deslindando competencias entre los entes territoriales (Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios), atendiendo normalmente al lugar de residencia de la persona en los impuestos personales, al de radicación de los bienes cuando gravan éstos y al de celebración o efectos de los actos y contratos cuando tienen éstos por objeto.

El aspecto cuantitativo indica la medida, el grado o la intensidad con que se realiza el hecho imponible, siempre que se trate de tributos variables, cuyos presupuestos de hecho son susceptibles de realizarse en distinta medida (por ejemplo nivel de renta obtenida, valor de un bien transmitido o de un patrimonio, etc.). Por contra,

los tributos fijos presentan hechos imponibles sin posibilidad de graduación, no encerrando este aspecto (por ejemplo, los derechos por el otorgamiento de una certificación).

Finalmente, el aspecto temporal manifiesta el momento de realización del hecho imponible, dando lugar a la división entre tributos instantáneos y periódicos. En los primeros, es posible identificar el instante concreto en que el hecho imponible se realiza (por ejemplo, transmisión de un bien mediante escritura pública), mientras que en los segundos el hecho se produce de forma continuada o ininterrumpida en el tiempo, con tendencia a reproducirse, por lo que no es posible aislar un instante concreto como momento de realización (por ejemplo, titularidad de un bien inmueble). En estos últimos, no podría exigirse el tributo hasta que no cesara el hecho, y por ello la ley crea la ficción de fraccionar esa continuidad en períodos impositivos, entendiéndose que en cada uno de ellos se realiza íntegramente el hecho imponible y surge la obligación tributaria, con autonomía e independencia respecto a las de períodos anteriores y posteriores.”

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) Epoca 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 orden 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:

“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:

I. 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.

II. 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.

III. 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.

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.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

Por su parte, el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, sólo reconoce como contribuciones a los impuestos, contribuciones especiales y derechos, definiendo a estos últimos en la fracción II de su artículo 3o., de la siguiente forma:

"Artículo 3o. Son contribuciones las cantidades que en dinero deben enterar las personas físicas y morales, al Estado, para cubrir el gasto público, las que se clasifican en: Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales y se definen como sigue:

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

II. Derechos son las contribuciones establecidas en la ley, por recibir los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados; y

III. Contribuciones Especiales son las establecidas en la ley o decreto, a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

Los rezagos, las sanciones, los honorarios, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el último párrafo del artículo 20 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas."

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 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 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 15 impugnado, debe citarse su contenido, el cual está comprendido en el Capítulo V denominado "**Por Servicios de alumbrado público**", contenido en el Título Tercero, cuyo rubro es "**De los derechos**" de la Ley de Ingresos para el Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año dos mil seis, que señala:

"TITULO TERCERO

DE LOS DERECHOS

...CAPITULO V

POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO

"Artículo 15. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio de Uruapan, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42 último párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, causará derechos sobre el importe del consumo de energía eléctrica mensual o bimestral que realicen las personas físicas o morales de cada Municipio, aplicando las siguientes:

TASAS

I. Por los servicios domésticos, comerciales y de servicios generales 10% en baja tensión.

II. Por los servicios industriales, comerciales y de servicios en media tensión de 13.2 KV a 33.0 KV, conforme a los siguientes rangos de consumo en Kw/h:

Hasta 10,000	6%
de 10,001 y hasta 30,000	5%
de 30,001 y hasta 60,000	4%
de 60,001 en adelante	3%

III. Por los servicios generales en alta tensión de 66 o más KV, conforme a los siguientes rangos de consumo en Kw/h:

Hasta 5'000,000	3%
de 5'000,001 y hasta 15'000,000	2%
de 15'000,001 y hasta 30'000,000	1%
de 30'000,001 y hasta 45'000,000	0.5%
de 45'000,001 en adelante	0.4%

Por su parte, el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al cual remite el citado artículo 15, dispone:

"Artículo 42...

...

...

(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.

De los artículos transcritos se advierte que la Ley de Ingresos para el Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año dos mil seis, 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, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de ese Municipio.

No obstante lo anterior, se tiene que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se rompe con el contenido del artículo 15, al regular que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo de energía eléctrica mensual o bimestral que realicen las personas físicas o morales de cada municipio, aplicando tasas distintas para tres grandes grupos de usuarios del suministro de ese servicio, como son los domésticos de baja tensión, trifásicos industriales de media tensión y de alta tensión, pero en el caso de estos dos últimos las tarifas serán de cuatro y cinco tipos distintos, respectivamente.

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 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, 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 15 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 ha resuelto esta Suprema Corte, habiendo plasmado dichos criterios en las tesis de jurisprudencia plenaria P.J. 6/88; así como la jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal 2ª./J.25/2004, que se citan a continuación:

"ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho

consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

“ALUMBRADO PUBLICO. 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 CONTRIBUCION ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. 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 PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION.’”

Finalmente resulta conveniente precisar que no obstante que el artículo 15 impugnado señala que este derecho se establece con apoyo en lo dispuesto en la parte final del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, lo cierto es que este último precepto no fue impugnado expresamente por el accionante, y por ende, no existe concepto de invalidez alguno respecto de su inconstitucionalidad.

Así, con apoyo en lo precisado este Tribunal Pleno estima conveniente señalar que es intrascendente que el citado artículo 15 impugnado remita el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues con esta remisión solamente se pone de manifiesto que tal contribución no es contraria al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual permite recibir participaciones a las entidades federativas en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener ciertos impuestos locales o municipales, entre los cuales no se encuentra el del pago de derechos por el servicio de alumbrado público, aun cuando para su cobro se utilice una mecánica aplicable sobre el consumo de energía eléctrica, aspecto relacionado con el abatimiento de la doble o múltiple tributación, la cual en este asunto no está debate, sino únicamente el tema relativo a si el método de imposición del gravamen reclamado desnaturaliza o no el concepto de los derechos, entendidos éstos como “...las contribuciones establecidas en la ley, por recibir los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público...”, según reza el artículo 3o., fracción II del Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, antes aludido.

En relación con la interpretación del último párrafo del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, conviene tener presente el siguiente criterio de la Segunda Sala de este Alto Tribunal:

“COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS. EFECTOS DE LA CELEBRACION DE LOS CONVENIOS DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL. Cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imponible que se encuentren gravados por un impuesto federal participable, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo, ni en el negativo,

correspondiente a la exención de impuestos, sino en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que gravan aquellos hechos o actos. Por otra parte, en razón de que al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local renunció a imponer las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables, ello conlleva, incluso a la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la potestad relativa, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello, tal como deriva del contenido de la tesis jurisprudencial número 146 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 149 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: 'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.'". (Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, mayo de 2001, Tesis: 2a./J. 17/2001, página: 293).

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 15 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año dos mil seis, la cual surtirá sus efectos a partir del día siguiente de la publicación de la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación.

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 tendentes a evidenciar que el precepto impugnado es contrario a diversos preceptos constitucionales, resultando aplicable la tesis número P./J.37/2004, que dice:

“ACCION 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.”

Similar criterio sostuvieron las acciones de inconstitucionalidad 21/2005, 22/2005, 23/2005 y 25/2005, resueltas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis.

Notifíquese por medio de oficio a las partes interesadas y publíquese en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón. El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz formuló salvedades en cuanto a las consideraciones apoyadas por mayoría y reservó su derecho de formular al respecto voto concurrente. El señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel dejó a salvo su criterio en cuanto a las consideraciones referentes a los efectos de la declaración de invalidez y reservó su derecho de formular voto concurrente en apoyo de sus propuestas; y los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia formularon salvedades respecto de las consideraciones relativas a los efectos. Fue ponente en este asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

El Ministro Presidente, **Mariano Azuela Güitrón.**- Rúbrica.- La Ministra Ponente, **Margarita Beatriz Luna Ramos.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ, RELATIVO A LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2006.

En sesión de treinta de mayo de dos mil seis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Luna Ramos y por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 11/2006.

Esta acción la promovió el Procurador General de la República y en ella solicitaba la invalidez del artículo 15 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006"¹.

En el artículo impugnado, se establecía una contribución a la que se le otorgaba la naturaleza jurídica de "derecho", cuyo objeto o hecho imponible, lo constituía la prestación del servicio de alumbrado público, sin embargo, la base para el cálculo de este derecho, era el importe del consumo de energía eléctrica mensual o bimestral, que realizaran las personas físicas o morales del municipio, y que a dicha base se aplicarían las tasas contenidas en dicho artículo.

En este entendido, después de analizar los elementos de los tributos, la Corte resolvió que no obstante que el artículo 15 impugnado, denominaba a la contribución de mérito como "derecho", lo cierto es que materialmente se trataba de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que compete de manera exclusiva establecer a la Federación². Por tanto se determinó que el artículo impugnado resultaba contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³.

Atendiendo a esta conclusión, surgió en el Tribunal Pleno la discusión sobre el momento en el que produciría sus efectos la sentencia de invalidez dictada, puesto que de conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, la Corte está facultada para determinar la fecha en que sus sentencias producirán efectos.

Sobre este tema y después del intercambio de múltiples puntos de vista, se resolvió por mayoría de ocho votos⁴, que la declaratoria de invalidez surtiría efectos al día siguiente de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

Las razones que sustentan este criterio fueron sustancialmente que: a) el principal efecto de una declaratoria de inconstitucionalidad es la no aplicación futura de la norma, es decir, su expulsión del orden jurídico; b) que al tratarse la Acción de Inconstitucionalidad de un medio de control abstracto, desde el momento en que la Corte haga un pronunciamiento de inconstitucionalidad la norma afectada debe quedar expulsada del orden jurídico; c) los efectos de una declaratoria de invalidez deben surtirse lo antes posible

¹ "TITULO TERCERO. DE LOS DERECHOS. CAPITULO V. POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO.

Artículo 15.- El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio de Uruapan, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42 último párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, causará derechos sobre el importe del consumo de energía eléctrica mensual o bimestral que realicen las personas físicas o morales de cada Municipio, aplicando las siguientes tasas:

I. Por los servicios domésticos, comerciales y de servicios generales en baja tensión 10%;

II. Por los servicios trifásicos industriales, comerciales y de servicios en media tensión de 13.2 KV a 33.0 KV, conforme a los siguientes rangos de consumo en kw/h:

Hasta 10,000,	6%
de 10,001 y hasta 30,000	5%
de 30,001 y hasta 60,000	4%
de 60,001 en adelante	3%

III. Por los servicios generales en alta tensión de 66 o más KV, conforme a los siguientes rangos de consumo en Kw/h:

Hasta 5'000,000	3%
de 5'000,001 y hasta 15'000,000	2%
de 15'000,001 y hasta 30'000,000	1%
de 30'000,001 y hasta 45'000,000	0.5%
de 45'000,001 en adelante	0.4%"

² Al respecto, la sentencia se apoyó en las tesis de jurisprudencia números P. J. 6/88 del Tribunal Pleno, y 2ª./J. 25/2004 de la Segunda Sala, de rubros: "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 ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION" y "ALUMBRADO PUBLICO. 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 CONTRIBUCION ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION", respectivamente.

³ En el mismo sentido, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se había pronunciado al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 21/2005, 22/2005 y 23/2005, resueltas en sesión pública de 27 de octubre de 2005.

⁴ La votación fue de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Gúitrón. Por su parte, los Ministros Aguirre Anguiano y Valls Hernández se manifestaron porque dichos efectos se produzcan el mismo día de la publicación; mientras que el Ministro Góngora Pimentel se manifestó en el sentido de que dichos efectos deberían producirse a los treinta días hábiles posteriores a la notificación de la sentencia.

para que se dé celeridad al cumplimiento de la sentencia; d) en una acción de inconstitucionalidad, la función de la Suprema Corte sólo consiste en calificar la regularidad constitucional de la norma general impugnada y, por tanto, no le corresponde la definición o la determinación de los efectos, pues simplemente se trata de enfrenar la norma general con la Constitución Federal, y por tanto resolver sobre su expulsión directa.

Diferimos del criterio y de las razones que los sostienen por lo siguiente:

En primer término, los artículos 73 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen claramente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en la Controversia Constitucional o en la Acción de Inconstitucionalidad⁵.

Esta importante facultad debe entenderse abierta a que el Tribunal Constitucional, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso, es decir, al impacto que tanto en el sistema normativo como en la realidad pueda llegar a tener la declaratoria de invalidez que pronuncie, pueda determinar en que momento deben producirse los efectos de las sentencias que dicte en este tipo de medios de control constitucional⁶.

Cabe señalar que ha sido una constante de la Suprema Corte que en los casos en los que se ha pronunciado por la invalidez de los preceptos impugnados en Acción de Inconstitucionalidad, ha determinado que la declaratoria de invalidez surte sus efectos “a partir del día siguiente o el mismo día de la publicación de la ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación”⁷. Sin embargo, que este tribunal no haya utilizado la facultad mencionada no significa que la misma haya dejado de existir, sino solamente que la extensión y los límites de la misma son inciertos.

Ahora bien, la facultad que estamos analizando confronta los problemas que puede generar el “vacío jurídico” que resulta de una sentencia en un procedimiento abstracto o semi-abstracto de control de constitucionalidad cuya consecuencia, de resultar la invalidez de la norma impugnada, es la expulsión de la norma del sistema jurídico, creando así un “vacío” normativo que le es imposible colmar al legislador de manera inmediata. Contrariamente a lo que considera la mayoría, es justamente en este tipo de control, el abstracto, en donde tiene sentido la posibilidad de modulación de efectos en el tiempo de la sentencia, ya que es en las sentencias de control abstracto que normalmente tienen efectos generales o derogatorios, o sea que tienen aparejado el fenómeno de invalidez o expulsión del ordenamiento, donde se presenta con mas intensidad el problema del “vacío” normativo y, por tanto, al que se encaminan las diversas propuestas de solución adoptadas por los tribunales o cortes constitucionales en el derecho comparado.

El argumento acerca de la celeridad en el cumplimiento de la sentencia, no es un argumento que pueda utilizarse de manera aislada. La celeridad es un elemento importante del cumplimiento cuando se requieren ciertos actos positivos de alguna autoridad u órgano del Estado para la restitución de una situación o una violación a un derecho fundamental. En el caso de sentencias con consecuencias de invalidez, la sentencia misma establece el momento de la terminación de vigencia de la norma, el resultado es puramente normativo y, por tanto, inmediato. Así, el problema se presenta justamente por que el efecto inmediato de la invalidez puede llegar a generar un problema social o jurídico mayor del que se pretende solucionar con su declaración; la celeridad tiene sentido, entonces, como medio para un fin, no es un fin en sí mismo.

La normatividad y la práctica de los distintos tribunales constitucionales en el mundo han enfrentado el problema de manera diversa. Algunos de ellos han adoptado soluciones menos ortodoxas que otros. Dentro de los países que contemplan la posibilidad de manipulación de la entrada en vigor de las sentencias con

⁵ “Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ...”

⁶ “Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

⁶ Esto lo podemos advertir claramente de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que se dijo: “De este modo, en lo que hace a la sentencias, resultan aplicables los requisitos de la sentencias, la obligatoriedad para todos los tribunales del país, de las consideraciones que las sustentan; los modos de publicación de las sentencias, y la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia, determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad”, es decir, que es de suma importancia que en cada caso la Suprema Corte encuentre una solución que equilibre el cumplimiento de la sentencia, y la seguridad y continuidad en la aplicación del derecho.

⁷ De una revisión de las acciones de inconstitucionalidad falladas por el Tribunal Pleno en el que ha determinado la invalidez de los preceptos legales impugnados, en el 100% de los casos se ha precisado que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación o al día siguiente de ello, en ninguno de los casos la invalidez se ha diferido. Los únicos casos que vale la pena mencionar, son aquellos en los que se ha declarado la invalidez de normas generales “electorales”, cuando éstas hubiesen sido expedidas para aplicarse en el próximo proceso electoral, y por razón de tiempo no se puede emitir una nueva norma; en estos casos, aun cuando la Corte ha sostenido la invalidez del artículo impugnado, ha sostenido que en el proceso electoral a llevarse a cabo de manera inmediata deberá aplicarse la norma general anterior a la reformada, es decir, la Corte da nuevamente efectos a normas que ya habían perdido su vigencia al haber sido reformadas.

efectos invalidatorios encontramos a Austria y a Grecia⁸. Pero, por otro lado, encontramos también se han adoptado medios menos ortodoxos para tratar con los problemas generados por la invalidez de normas generales, vale la pena mencionar la disociación entre inconstitucionalidad y nulidad que maneja el Tribunal Constitucional Alemán, llamado incompatibilidad o compatibilidad por la Ley del Tribunal Constitucional Federal⁹.

La solución del legislador es, entonces, claramente la posibilidad de establecer efectos al futuro de las decisiones del tribunal y, sin desconocer las soluciones adoptadas por otros sistemas, consideramos que es la que debe adoptar este tribunal al ser la directamente aplicable en la Ley Reglamentaria.

Ahora bien, en la presente acción se impugnó el artículo 15 de la “Ley de Ingresos para el Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, en el que se establecía una contribución a la que se le otorgaba la naturaleza jurídica de “derecho”, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituía la prestación del servicio de alumbrado público, sin embargo, la base para el cálculo de este derecho, era el importe del consumo de energía eléctrica mensual o bimestral, que realizaran las personas físicas o morales del municipio, y que a dicha base se aplicarían las tasas contenidas en dicho artículo.

En este tenor, estimo que aquí la Suprema Corte se encontraba ante un caso en el que debido al impacto fáctico que llegaría a tener la declaratoria de invalidez, resultaba total y absolutamente necesario así como justificado extender hacia el futuro los efectos de la declaratoria.

Lo anterior lo estimo así porque tal y como se dijo en la sentencia mayoritaria, de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c) los Municipios tienen a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público y, por ende, tienen derecho a recibir los ingresos derivados de los servicios públicos que presten, lo que significa que los órganos legislativos estatales, deben establecer en las leyes ordinarias, los derechos específicos que deberán recibir los Municipios para la cobertura y prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por lo tanto, atendiendo a las circunstancias especiales del caso, considero que lo conveniente era que los efectos de la declaratoria de invalidez, no surtieran sus efectos tal y como lo estimó la mayoría —al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación—, sino que debieron de extenderse en el tiempo, a fin de que el Municipio no se quedará sin percibir los ingresos que le corresponden por concepto de la prestación del servicio público de alumbrado, y en este entendido, el órgano legislativo local, tuviera la oportunidad de cubrir el vacío legislativo que quedaría en cuanto a este tema.

Así, atendiendo a lo que hemos señalado, estimamos que en este caso lo conducente era que la sentencia invalidatoria surtiera sus efectos a los treinta días siguientes a la fecha de su notificación.

Ello en virtud a que de conformidad con el artículo 6º de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual indica que “*las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas*”, así como con el artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles —ordenamiento supletorio de la ley de la materia—, el que dispone que “*toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al en que se practique*”, la fecha de la notificación de la resolución, es la fecha cierta en la que se tiene conocimiento de la sentencia. Y los treinta días, como ya lo dijimos, nos parece un plazo razonable para el efecto de que el Congreso Local tuviera la oportunidad de establecer algún tipo de medidas u otra forma de ingreso municipal que compense la pérdida que tendría el Municipio, sin ninguna vinculación específica de actuación a cargo del órgano legislativo local.

Consideramos que ésta hubiera sido una forma en la que la Suprema Corte ejerciera, de manera razonada, su importante facultad de determinar el momento en el que las sentencias que dicte en una acción de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

⁸ Ver artículos 149.5 y 150.5 de la Constitución Austriaca que establece hasta un año para la entrada en vigor de la sentencia en anulación de leyes y ordenanzas administrativas; así también, el artículo 100.4 de la Constitución Griega.

⁹ Este efecto no se encuentra de manera directa en la Constitución Alemana, sino en la ley que desarrolla las competencias del tribunal, fue resultado de la práctica del tribunal y fue incorporado legislativamente en la reforma de 21 de diciembre de 1970, véase, Héctor López Bofil, Decisiones Interpretativas en el Control de Constitucionalidad de la Ley, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 91-122.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2006**PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA
REPUBLICA****VOTO PARTICULAR****VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL EN
RELACION CON LOS EFECTOS DETERMINADOS EN LA SENTENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD
11/2006, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.**

El veintitrés de enero de dos mil seis, el Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez del artículo 15 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Uruapan, Michoacán, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil cinco, por considerar que tal disposición es violatoria de los artículos 16, 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al invadir la esfera de competencia de la Federación.

El presente asunto se relaciona con las acciones de inconstitucionalidad 10/2006, 12/2006, 13/2006, 14/2006, 15/2006, 16/2006, 17/2006, 18/2006, 19/2006, 20/2006, 21/2006, 22/2006, 23/2006 y 25/2006.

Estoy de acuerdo con la resolución de fondo, que declara la invalidez del precepto impugnado, pues se toma como base el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 23/2005, de la cual fui ponente, en virtud de que el artículo 15 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Uruapan, Michoacán, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, es contrario a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la verdadera naturaleza jurídica del precepto impugnado es el de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, siendo que conforme al artículo constitucional citado, dicha facultad es exclusiva de la Federación.

Sin embargo, disiento del criterio de la mayoría, en lo tocante a los efectos que se dieron a la sentencia, que se redujeron a la mera declaración de invalidez, pues si bien es verdad la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de la constitucionalidad que se deduce en el interés del orden jurídico constitucional, también lo es que no puede pasar inadvertido que dada la íntima relación entre el pago del derecho y la recepción del servicio, la declaración de invalidez lisa y llana del precepto impugnado, acarrea al Municipio un daño financiero, provocado por el vacío jurídico que se genera a partir de esta declaración, pues hasta en tanto no se emita una nueva norma, el Municipio no tendrá fundamento para percibir los ingresos derivados de la prestación del servicio público por concepto de alumbrado público a su cargo, de acuerdo con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal¹.

No es obstáculo a lo anterior que el proyecto aprobado por el Congreso del Estado, fue presentado por autoridades pertenecientes al Municipio, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 32, inciso c), fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo², pues si bien en términos de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, es facultad de los ayuntamientos presentar la iniciativa de leyes tributarias y de ingresos, también lo es que el Poder Legislativo del Estado en uso de las facultades otorgadas por su Ley Orgánica, tuvo la posibilidad de modificar la propuesta presentada, máxime si con la aprobación de algún artículo invadía la competencia constitucional de cualquier otra autoridad.

Asimismo, tomando en consideración que es responsabilidad del Congreso del Estado aprobar normas dentro del marco de sus atribuciones constitucionales y legales, para lo cual cuenta con el apoyo de Comisiones acorde a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del

¹ "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:

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

² "Artículo 32. Los Ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones: (...)

c).- En materia de Hacienda Pública: (...)

III. Presentar al Congreso del Estado para su aprobación, en su caso, la Ley de Ingresos Municipal; (...)"

Estado de Michoacán³, y con fundamento en lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, a fin de que la invalidez de la norma impugnada no provocara efectos que incidan en la organización del Municipio afectado, propuse precisar los alcances de la sentencia como a continuación se expone:

a) Que la declaración de invalidez del artículo impugnado produjera sus efectos a los treinta días hábiles posteriores, contados a partir del día siguiente al en que se notificara la sentencia al Congreso del Estado;

b) Que se instruyera al Poder Legislativo del Estado de Michoacán para que en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que fuera notificado de esta resolución, el cual se encontraría en periodo de sesiones, conforme al artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, tomara las medidas pertinentes con la finalidad de proveer al Municipio referido de mecanismos efectivos a fin de que se encontrara en aptitud de recaudar los recursos necesarios, para cubrir los gastos por concepto de alumbrado público correspondientes a lo que resta del ejercicio de dos mil seis, y

c) Que se constriñera a los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales para que, en caso de que excedieran el plazo concedido, se hicieran cargo de solventar los gastos que se llegasen a generar por la prestación del servicio de alumbrado público por lo que respecta al Municipio, hasta en tanto realizaran la reforma a la que hubiesen quedado obligados por virtud de la sentencia.

Bajo esta tesis, considero que con la solución que propuse al Pleno de este Alto Tribunal, se daba una tutela plena a la Constitución Federal y se evitaba dejar a los Municipios en una situación de indefensión ante el Congreso del Estado, el cual puede retrasar la aprobación de la Ley de Ingresos con evidentes perjuicios para aquellos.

De esta manera, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estaría cumpliendo a cabalidad su función de control constitucional, con plena responsabilidad, no sólo en la declaración de invalidez sino también en las consecuencias de su resolución, e introduciría fórmulas para que el vacío jurídico provocado por la invalidez no signifique también una lesión a la Constitución Federal, la cual pueda ser irreparable en atención al principio de anualidad de las contribuciones.

Es por eso que, en mi opinión, este Alto Tribunal debió valorar que al declarar la invalidez de un precepto se deja un hueco normativo en detrimento del Municipio, pues hasta en tanto no se emita una nueva norma, no tendrá fundamento para percibir los ingresos derivados de la prestación del servicio público por concepto de alumbrado público a su cargo, de acuerdo con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al cual tiene derecho.

¿Qué sentido tiene declarar únicamente la invalidez de la norma cuando esta determinación provoca una nueva situación inconstitucional?

Debemos tomar en cuenta que la invalidez lisa y llana solamente causa perjuicios al Municipio, lo cual puede provocar que las Legislaturas no emitan una nueva ley que purgue el vicio de constitucionalidad y, además, que en el siguiente ejercicio fiscal se reproduzca el precepto declarado inconstitucional, como sucedió con la acción de inconstitucionalidad 21/2005 en la que fue declarado inconstitucional, en sentencia de veintisiete de octubre de dos mil cinco, el artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huatulco, Estado de Oaxaca, el cual regulaba los derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, al igual que la presente.

³ "Artículo 47. El Congreso cuenta con el número de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus funciones, y éstas son de los tipos siguientes:

I. De Dictamen;
II. De Vigilancia;
III. Instructora;
IV. Especiales; y,
V. De Protocolo y cortesía.

Las comisiones deberán contar para el desempeño de sus funciones, de los elementos humanos, materiales y financieros necesarios."

⁴Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de 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.

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

No obstante que esta resolución ya era del conocimiento de la legislatura estatal y que aquella sentencia surtió sus efectos invalidantes, para el presente ejercicio fiscal se reprodujo íntegramente el contenido de dicha norma en el artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huatulco.

Una sentencia de invalidez, que no vincule a las Legislaturas deja a los Municipios en una postura muy débil, razón por la cual propuse los efectos antes referidos.

Asimismo, con el fin de evitar tensiones entre esta Suprema y las Legislaturas, propusimos una solución práctica y una salida al posible incumplimiento de la sentencia por parte del órgano legislativo, el cual dada su naturaleza y composición plural puede no hallar los consensos necesarios para la aprobación de la reforma, como ha sucedido, por ejemplo, en la controversia constitucional 46/2002, resuelta el diez de marzo de dos mil cinco, la cual a más de un año de su dictado no ha sido cumplida y, la separación del cargo y destitución de las autoridades legislativas, no parecen soluciones viables ni reparadoras del orden constitucional.

En corolario de lo anterior, estimo que el Tribunal en Pleno, debió dotar de efectos vinculantes a la sentencia y no sólo realizar una mera declaración de invalidez.

El Ministro, **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 11/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Michoacán, se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto en los párrafos Primero y Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el treinta de mayo de dos mil seis.- México, Distrito Federal, a dos de agosto de dos mil seis.- Conste.- Rúbrica.