

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y votos de minoría y concurrente relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 14/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Aguascalientes.

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 14/2006.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL.

MINISTRO ENCARGADO DEL ENGROSE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ.

SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.

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

VISTOS para resolver los autos de la presente acción de inconstitucionalidad 14/2006; y,

RESULTANDO QUE:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora), y norma impugnada. Por oficio recibido el veintisiete 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, quien se ostentó como Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del Artículo Primero Transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis,¹ emitido por el Poder Ejecutivo y promulgado por el Poder Ejecutivo del Estado, ambos del Estado de Aguascalientes.

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

1.- Que el artículo Primero Transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, conculca los numerales 16, 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A) El artículo 16 constitucional, por considerar que las autoridades actuaron más allá de sus atribuciones, siendo que la garantía de legalidad exige que todo acto emitido por autoridad debe estar fundado y motivado, haciendo hincapié en que tratándose de actos legislativos, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución 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. Apoya su aseveración con el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis cuyo rubro es: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA".²

¹ "ARTICULO PRIMERO. En tanto se reforma la Ley de Hacienda del Municipio y consecuentemente la presente Ley de Ingresos, se reconsiderarán Derechos por Servicios de Alumbrado Público los ingresos que obtenga el Municipio por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica, descritos en el artículo siguiente, propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal, en la cantidad equivalente al 10% de los consumos que éstos generen y serán cobrados en los recibos de consumos de la Comisión Federal de Electricidad".

² FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. En el texto de la ley no es indispensable expresar la fundamentación y la motivación de un ordenamiento legal determinado, pues generalmente ello se realiza en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente. 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 confieren (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a resoluciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Pleno, tomo 157-162, Primera Parte, p. 150.

B) *En congruencia con lo referido, considera que se viola el principio de competencias entre la Federación y los Estados, previsto en el artículo 124 de la Constitución Federal, al no encontrarse facultado para fijar contribuciones en materia de energía eléctrica, de manera que actuó fuera de los límites de las atribuciones conferidas por la Carta Magna.*

C) *Bajo esta tesis, al ser el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) constitucional, el que dispone que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones en materia de energía eléctrica, afirma que es inequívoco que las legislaturas se encuentren impedidas para ejercer tal atribución.*

D) *Finalmente, que el artículo 133 de la Constitución Federal impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la misma Norma Suprema, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado en el ejercicio de sus atribuciones, consecuentemente, la contravención de tal imperativo conlleva necesariamente a la vulneración del principio de supremacía constitucional.*

2.- *Que para el caso de las contribuciones es necesario que las mismas contengan ciertos elementos, tales como: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago, los cuales no son aplicables al derecho de alumbrado público, mismo que goza de una naturaleza distinta a la del impuesto de consumo de energía eléctrica.*

A) *Que del contenido del artículo transitorio impugnado se desprende que los elementos del “supuesto derecho de Alumbrado Público” que fijó el Congreso estatal, son:*

a) Sujeto: *Los propietarios o poseedores que se beneficien del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio.*

b) Objeto: *La prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio.*

c) Tarifa: *1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HP, HPL, 1-15, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-RM, HT-RF, HT-RN, HM-R, HM-RF, H, HM-RM.*

d) Tasa: *10% en razón del consumo que se genere de energía eléctrica.*

e) Base: ***El importe de consumo que los propietarios y poseedores de predios cubran a la empresa que suministre, la energía eléctrica.***

f) Época de pago: *La empresa suministradora del servicio hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida para el consumo ordinario”.*

B) *Que los tributos se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, estos últimos considerados como 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.*

3.- *Que 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 de alumbrado, también lo es que dicha facultad no hace extensiva su competencia para que a través de su Ley de Ingresos cobre contribuciones al consumo de energía eléctrica. Es por ello que la parte actora asevera que el artículo que se tilda de inconstitucional, trastoca los preceptos constitucionales referidos, pues no se está pagando por la prestación del servicio que el Municipio otorga en funciones de derecho público, sino en relación a lo que el contribuyente consume de luz.*

En este sentido, el promovente considera que “a mayor consumo de energía, la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo, es decir, a menor consumo de luz, menor la base gravable y, por consecuencia, disminuye la causación del gravamen. Lo anterior tiene mayor relevancia si se considera que una vez determinada la base, se le debe aplicar la tarifa dependiendo del rango en que se ubique el contribuyente además del pago del 10% por concepto de la tasa por el consumo generado de energía eléctrica, por lo que al tener el dispositivo que se combate parte de los elementos de un tributo, es que se arriba a la conclusión de que a través de éstos no se está cobrando un derecho, sino una contribución. Lo anterior se robustece con el criterio sustentado por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/20052”.

Por tal motivo, considera que la Legislatura del Estado al establecer una contribución al consumo del fluido eléctrico, rebasa el marco de sus atribuciones, invadiendo la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) constitucional, por tanto, solicita se

declare inconstitucional el artículo Primero Transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis. Toma de base los criterios sustentados por el Pleno y la Segunda Sala de este Alto Tribunal en las tesis P./J.6/88³ y 2a./J.25/2004.⁴

TERCERO.- Artículos constitucionales que el promovente señala como violados. Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son el 16, 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), 124 y 133.

CUARTO.- Admisión y trámite. Mediante proveído de treinta 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 14/2006 y, por razón de turno, designó al Ministro Genaro David Góngora Pimentel para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de treinta y uno de enero de dos mil seis, el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista al Organismo Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, se requirió al Congreso del Estado de Aguascalientes para que al momento de rendir el informe solicitado remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, requerimiento que se tuvo por desahogado mediante proveído de veintiocho de marzo de dos mil seis.

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:

I. Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.

1.- Que su participación se encuentra fundada y motivada en derecho, pues la publicación de la norma impugnada se da en acatamiento al sistema jurídico federal y al propio Estado, dado que la Constitución Política del Estado de Aguascalientes le otorga la facultad para promulgar y publicar las leyes expedidas por el Congreso del Estado.

2.- Que la sola publicación de un documento emitido por el Poder Legislativo Estatal, no es causal de inconstitucionalidad. Resultando aplicable al caso, la tesis de jurisprudencia 221⁵.

3.- Que quien emitió la norma cuya validez se combate, fue la LIX Legislatura del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, dada su función y facultad constitucional.

³ "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". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Epoca, Pleno, tomo I, Primera Parte-1, enero a junio de 1988, p. 134.

⁴ "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'. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Segunda Sala, tomo XIX, marzo de 2004, p. 317.

⁵ "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACION. Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindiendo del otro, se hace manifiesta si se considera: a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación". Consultable en Apéndice de 1995, Séptima Epoca, Pleno, tomo I, p. 210.

4.- *Que el Gobernador del Estado no cuenta con la facultad para aplicar la norma impugnada. Además que de los conceptos de invalidez señalados en la demanda, no se desprende alguno que en forma original le sea imputable al titular del Poder Ejecutivo Estatal, y que afecte al Procurador General de la República.*

II. Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

1.- *Que no le asiste la razón a la parte actora debido a que la expedición del precepto impugnado se llevó a cabo con sujeción estricta al proceso legislativo, previsto tanto en la Constitución Política del Estado de Aguascalientes como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.*

2.- *Que el proceso legislativo inició con la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil seis, por parte del Presidente Municipal y del Secretario del H. Ayuntamiento del Municipio de Jesús María, Aguascalientes. En tal propuesta fueron incluidos conceptos relativos a impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.*

3.- *Que dentro del concepto de derechos determinó el denominado "por servicios de alumbrado público", por un monto de \$4,000,000.00 (cuatro millones de pesos 00/100 M.N.), cantidad con la que el Ayuntamiento habrá de cubrir el pago derivado del consumo de energía eléctrica utilizada para el alumbrado público.*

4.- *Que de conformidad con los artículos 115, fracción III de la Constitución Federal, 69 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, y 36, fracción XXXVIII de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, los municipios tienen a su cargo funciones y servicios públicos entre los que se encuentra el alumbrado público.*

5.- *Que en acatamiento a lo previsto por el párrafo IV, inciso c) del artículo 115 constitucional, fue aprobado el establecimiento de ingresos derivados por el servicio de alumbrado público que presta el Municipio, con la finalidad de que éste se encuentre en posibilidad de prestar tal servicio, de lo contrario quedaría desamparado en un rubro tan importante.*

6.- *Que a la fecha no se han encontrado los esquemas adecuados de financiamiento que posibiliten el cumplimiento pleno de los servicios que se le han encomendado al Municipio.*

7.- *Que si algún particular considera lesivo el cobro de tal derecho, se encuentra en posibilidades de recurrir a las instancias procedentes para plantear el asunto.*

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 un artículo de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes y la Constitución Federal.

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

Acorde a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶, 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.

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, en el que se señaló que 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, abandonando 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.

⁶ "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. (...)".

Luego entonces, si la norma impugnada fue publicada el veintinueve de diciembre de dos mil cinco, el plazo para promover la presente acción corrió del viernes treinta de diciembre de dos mil cinco al sábado veintiocho de enero de dos mil seis, no obstante, como el día en que feneció el plazo fue inhábil, el último día para interponerla fue el lunes treinta de enero de dos mil seis.

DICIEMBRE DE 2005

D	L	M	M	J	V	S
				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 2006

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

En el caso, la acción de inconstitucionalidad fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintisiete de enero de dos mil seis, como consta del sello que obra al reverso de la foja quince de autos, por lo que fue presentada oportunamente.

TERCERO.- Legitimación del promotor de la acción. A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente.

Suscribe la demanda Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, con el carácter de Procurador General de la República, lo cual acredita con copia certificada de su designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República (foja dieciséis de autos).

Ahora bien, acorde a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II inciso c) de la Constitución Federal⁷, el Procurador General de la República cuenta con legitimación activa en la causa para promover la acción de inconstitucionalidad en estudio, pues en el presente asunto se plantea la inconstitucionalidad del artículo primero transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, ordenamiento que tiene el carácter de estatal.

En cuanto a la legitimación activa en el proceso, también cuenta con la misma, pues es el titular de la Procuraduría General de la República quien comparece ante este Alto Tribunal, acorde a lo previsto en el artículo 6, fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.⁸

CUARTO.- Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hace valer causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, y dado que de autos no se advierte que se actualice alguna, este Alto Tribunal procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

QUINTO.- Estudio de fondo. A continuación se estudiará el concepto de invalidez planteado por la parte actora, tendiente a evidenciar que el artículo Primero Transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, conculca el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) 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.

Al respecto el Poder Legislativo del Estado manifestó que ante la necesidad del Municipio de dar atención suficiente a las funciones y servicios públicos encomendados a éste, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso c) constitucional, aprobó la norma impugnada, pues de lo contrario considera que se hubiese dejado insolvente al Municipio de Jesús María en lo tocante a la prestación del servicio público de alumbrado.

⁷“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;

(...).”

⁸“Artículo 6.- Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República:

(...)

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables; (...).”

En primer término, a efecto de analizar las cuestiones planteadas, resulta necesario delimitar el alcance tanto del artículo que se considera transgredido, como del precepto que se tomó como fundamento para emitir la norma impugnada. Del artículo 73⁹ del ordenamiento citado, se advierte que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; y, del diverso 115, fracción III, inciso b)¹⁰, se desprende que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el 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 conciernan 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.

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, es preciso establecer la naturaleza de la contribución a la que se hace alusión en los artículos Primero y Segundo Transitorios de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, 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, de un derecho por servicio de alumbrado público, el cual corresponde regular al Poder Legislativo Local.

En nuestro país, es el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal¹¹, el cual regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto en nivel federal como en el del 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, 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.¹²
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.

⁹ “ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

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

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

a).- Energía eléctrica; (...).”

¹⁰ “ARTICULO 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; (...).”

¹¹ “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.

¹² 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”.

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 tarifa¹³, 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 tipificado¹⁴.

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.

¹³ "ARTICULO 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".

¹⁴ 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).

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 Fiscal del Estado de Aguascalientes, reconoce como ingresos ordinarios del Estado a los impuestos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones y derechos, y define a estos últimos en su artículo 13¹⁵, como contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley, en pago de servicios administrativos que presta.

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.

¹⁵ “Artículo 13.- Son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de servicios administrativos que presta”.

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 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 Primero Transitorio impugnado, debe citarse su contenido, así como el del precepto que se encuentra relacionado con el establecimiento del cobro denominado “derechos por servicios alumbrado público”, contenido en el Artículo Segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año dos mil seis, que señalan:

“TRANSITORIOS:

ARTICULO PRIMERO. En tanto se reforma la Ley de Hacienda del Municipio y consecuentemente la presente Ley de Ingresos, se reconsiderarán Derechos por Servicios de Alumbrado Público los ingresos que obtenga el Municipio por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica, descritos en el artículo siguiente, propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal, en la cantidad equivalente al 10% de los consumos que éstos generen y serán cobrados en los recibos de consumos de la Comisión Federal de Electricidad.

ARTICULO SEGUNDO. Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HP, HPL, 1-15, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-RM, HT-RF, HT-RN, HM-R, HM-RF, H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de diciembre de 1994.

De acuerdo con el convenio que al efecto se celebre entre el Ayuntamiento y la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación”.

De los artículos transcritos se advierte que la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de 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 de la Constitución Federal, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, por el ejercicio fiscal de dos mil seis, establece que quedan comprendidos en el capítulo XI, relativo a los derechos por los servicios prestados de alumbrado público, los ingresos que obtenga el Municipio por el cobro que se establece en el artículo 73 Bis de la Ley de Hacienda del citado Municipio.¹⁶

¹⁶ TITULO SEGUNDO. CAPITULO XI POR LOS SERVICIOS PRESTADOS DE ALUMBRADO PUBLICO.

Artículo 30.- Quedan comprendidos en este rubro, los ingresos que obtenga el Municipio por el cobro que se establece en el Artículo 72 Bis de la Ley de Hacienda del Municipio de Jesús María, Aguascalientes.

Sin embargo de la revisión integral de la Ley de Hacienda citada, así como de las reformas que se le han realizado, se advierte que el aludido artículo 72-Bis no existe en dicho cuerpo normativo.¹⁷

Así entonces, tenemos que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se rompe con el contenido del artículo Primero Transitorio, al regular que la base para el cálculo de este derecho es el **consumo de energía eléctrica que los propietarios y poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal generen**.

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, 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 de jurisprudencia de pleno P.J. 6/88¹⁸, así como con la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal 2a./J.25/2004¹⁹, que disponen:

"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".

¹⁷ Esta confusión se debe a que el Municipio de Jesús María, Aguascalientes, presentó entre el Congreso Local, tanto la Reforma en materia de alumbrado público a la Ley de Hacienda, como la propuesta de su Ley de Ingresos, sin embargo, la Legislatura Local no se pronunció sobre la referida a la Ley de Hacienda, sino que solamente aprobó la Ley de Ingresos pero omitió modificar la remisión que el artículo 50 de esta Ley hacía al diverso artículo 72 Bis de la Ley de Hacienda.

¹⁸ Octava Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, primera parte-1. Enero a junio de 1988. Página 134.

¹⁹ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Marzo de 2004. Página 317.

“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.’”.

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo Primero Transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año dos mil seis, dicha invalidez deberá repercutir a los artículos 30 y Segundo Transitorio del propio ordenamiento legal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia²⁰.

La invalidez decretada surtirá sus efectos a partir del día siguiente al 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. Resulta aplicable la tesis número P./J.37/2004²¹, que establece:

“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”.

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en la sesión pública de veintisiete de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de nueve votos²², las acciones de inconstitucionalidad 21/2005²³, 22/2005²⁴ y 23/2005²⁵.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 30, Primero y Segundo Transitorios de la Ley de Ingresos del Municipio Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal dos mil seis, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad, el veintinueve de diciembre de dos mil cinco, en los términos propuestos en el Considerando Quinto de la presente resolución.

²⁰ “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; ...”.

²¹ “Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

²² Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Página 863.

²³ No asistieron los señores Ministros Presidente Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel, por estar cumpliendo con comisiones de carácter oficial.

²⁴ Fue ponente el Ministro Sergio Armando Valls Hernández.

²⁵ Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

²⁶ 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.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el cinco de junio de dos mil seis, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón; Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón formularon salvedades en relación con las consideraciones relacionadas con los efectos de la declaración de invalidez y el momento en que deben surtirlos; y los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo y Genaro David Góngora Pimentel reservaron su derecho de formular voto concurrente en relación con dichas consideraciones.

El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman el Presidente, el Ministro encargado del Engrose y el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente, **Mariano Azuela Güitrón.**- Rúbrica.- El Ministro Encargado del Engrose, **José Ramón Cossío Díaz.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2006

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

VOTO DE MINORIA

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LA SEÑORA MINISTRA OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS Y EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL EN RELACION CON LOS EFECTOS DETERMINADOS EN LA SENTENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2006, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

El veintisiete de enero de dos mil seis, el Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez del Artículo Primero Transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, el veintinueve 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, 11/2006, 12/2006, 13/2006, 15/2006, 16/2006, 17/2006, 19/2006, 20/2006, 21/2006, 22/2006 y 23/2006.

Estamos 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 fue ponente el Ministro Góngora Pimentel, en virtud de que el artículo Primero Transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, 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.

Asimismo, compartimos lo resuelto en cuanto a la declaración de invalidez, por vía de extensión de efectos, del Segundo Transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, así como del diverso 30 de la misma ley, (los cuales no fueron impugnados), dado que por lo que respecta al primero regula una cuestión similar a la prevista en el Primero Transitorio, al fijar los sujetos del tributo establecido en el artículo impugnado en orden a su calidad de consumidores de energía eléctrica, y el segundo, por tener estrecha relación con el artículo impugnado.

A pesar de ello, tal y como lo sostuvo el Ministro Góngora Pimentel en la sesiones del veinticinco de mayo y cinco de junio de dos mil seis, consideramos necesario que debieron motivarse las razones para extender la invalidez a la norma no impugnada, es por eso que el que suscribe propuso una sistematización de los supuestos que pudieran presentarse al declarar la invalidez de una norma de la cual dependan una o varias, ya sean de inferior o de la misma jerarquía, tomando como base los siguientes criterios:

1.- Jerárquico.- Cuando la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior.

2.- Temporal.- Cuando una norma vigente es declarada inválida, afectando la validez de otra creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro.

3.- Generalidad.- Cuando una norma general declarada inválida afecta la validez de normas especiales que de ella se deriven, no en una relación de jerarquía sino en una situación sistémica.

4.- Remisión expresa.- Cuando una norma remita expresamente a otra, el aplicador de la misma debe obtener su significado o contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática, de este modo, la invalidez de la norma invalidada se expande por vía de la integración del enunciado normativo.

5.- Horizontal.- Cuando una norma invalidada afecta a otra norma de su misma jerarquía debido a que la segunda regula alguna cuestión prevista en la primera, de tal suerte que la segunda norma ya no tiene razón de ser.

No obstante lo anterior, disentimos 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 36, fracción IV, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes², 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 74 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de

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 36.- Los ayuntamientos tienen como función general el gobierno del Municipio y como atribuciones y facultades las siguientes:

(...)

IV. Proponer anualmente al Congreso del Estado, a más tardar el día 30 de octubre de cada año, el proyecto de Ley de Ingresos, a efecto de cubrir los gastos ordinarios y extraordinarios de sus respectivos municipios, para el ejercicio fiscal inmediato, que deberá contener el proyecto de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, 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. De no hacerlo en el plazo señalado, el Congreso del Estado declarará aplicable temporalmente para el siguiente ejercicio fiscal inmediato, el que se encuentra vigente, previniendo al Ayuntamiento para que subsane su omisión; (...)"

Aguascalientes³, 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, propusimos 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 Aguascalientes 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 192 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes⁵, 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, consideramos que con la solución propuesta por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel 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 nuestra 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 De las Comisiones

ARTICULO 74.- Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones, evaluaciones y propuestas de resolución, contribuyen a que el Congreso del Estado cumpla sus atribuciones constitucionales y legales."

⁴ Artículo 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."

⁵ (REFORMADO PRIMER PARRAFO, P.O. 24 DE NOVIEMBRE DE 2004)

ARTICULO 192.- El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos ordinarios de sesiones. El primero iniciará el 15 de noviembre y concluirá el 15 de marzo; y el segundo iniciará el 30 de abril y concluirá el 31 de julio."

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, estimamos que el Tribunal en Pleno, debió dotar de efectos vinculantes a la sentencia y no sólo realizar una mera declaración de invalidez.

La Ministra **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Ministro **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS JOSE RAMON COSSIO DIAZ, JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO Y GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL RELATIVO A LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2006.

En sesión de cinco de junio de dos mil seis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 14/2006, bajo la ponencia del señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

Esta acción la promovió el Procurador General de la República y en ella solicitaba la invalidez del artículo Primero Transitorio de la "Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, 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, regulaba la causación del derecho equivalente al 10% de los consumos que generaran los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica, propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal, señalando que se cobrarían en los recibos de consumo de la Comisión Federal de Electricidad.

En este entendido, después de analizar los elementos de los tributos, la Corte resolvió que no obstante que el artículo Primero Transitorio 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, surgieron en el Tribunal Pleno dos temas a discutir: a) La extensión de la declaración de invalidez a otros preceptos, y b) La determinación del momento en que producirá efectos la sentencia de invalidez.

¹ "ARTICULO PRIMERO. En tanto se reforma la Ley de Hacienda del Municipio y consecuentemente la presente Ley de Ingresos, se reconsiderarán Derechos por Servicios de Alumbrado Público los ingresos que obtenga el Municipio por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica, descritos en el artículo siguiente, propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal, en la cantidad equivalente al 10% de los consumos que éstos generen y serán cobrados en los recibos de consumos de la Comisión Federal de Electricidad".

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 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" 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.

A) EXTENSION DE LA DECLARACION DE INVALIDEZ.

Este tema surgió a discusión en razón de que la “Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, en sus artículos Transitorios Primero y Segundo, regulaba lo relativo a los derechos por los servicios de alumbrado público, siendo que el promovente de la acción, sólo impugnó el artículo Primero.

En este contexto, el diverso artículo Segundo Transitorio, el cual no fue impugnado, establece que son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas que dicho precepto señala.⁴

Por su parte el artículo 30 de la “Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, y aun y cuando hacía la remisión a un supuesto artículo 72 Bis de la Ley de Hacienda del citado municipio, lo cierto es que tal y como se señaló en la sentencia este artículo 72-Bis no existe en dicho cuerpo legal.

Por lo tanto, debía determinarse si la invalidez que recaía sobre el artículo Primero Transitorio impugnado, se extendía o no al diverso artículo Segundo Transitorio, así como al 30 de la “Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”.

En la sentencia se determinó que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia⁵, la invalidez decretada sobre el artículo Primero Transitorio de la “Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, debería repercutir tanto al artículo Segundo Transitorio, como al 30 del propio ordenamiento legal.

Los ministros que suscribimos el presente voto compartimos la idea de la extensión de la declaratoria de invalidez a los artículos 30 y Segundo Transitorio de la “Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”. Sin embargo, lo que no compartimos, son las razones de la mayoría para justificar tal consideración.

Ya en una sesión celebrada por el Tribunal Pleno el 29 de septiembre de 2005, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 6/2005, bajo la ponencia del señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, se había planteado la posibilidad de fijar ciertos criterios de extensión de los efectos de invalidez a otros preceptos, ello derivado de la interpretación de los artículos 41, fracción IV en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de la materia⁶.

En aquella ocasión se dijo que la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia establece una condición necesaria para que puedan extenderse los efectos de invalidez de una norma, a saber, la relación de dependencia de validez que se dé entre esta norma y otra (u otras) del sistema. Sobre lo que significa esa dependencia, se propusieron los siguientes criterios que repetimos en esta ocasión:

1. Criterio jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra norma de rango superior. Por ejemplo, una norma reglamentaria que se derive de una norma general que ha sido declarada inválida por un órgano de control constitucional, corre con la misma suerte.

2. Criterio material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra norma de su misma jerarquía debido a que la segunda regula alguna cuestión prevista en la primera, de tal suerte que la segunda norma ya no tiene razón de ser.

⁴ “ARTICULO SEGUNDO.- Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HP, HPL, 1-15, -30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-RM, HT-RF, HT-RF, HM-RN, HM-R, HM-RF, H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de diciembre de 1994. De acuerdo con el convenio que al efecto se celebre entre el Ayuntamiento y la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación.”

⁵ “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; ...”

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

⁶ Esto se planteó en la sesión por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, y los criterios se elaboraron en el voto particular (**concurrente**) emitido en ese asunto.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto casos empleando este criterio. Por ejemplo, la Controversia Constitucional 35/2000 planteada por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad, resuelta en la sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el 22 de junio de 2004.

En ese fallo se declaró la invalidez del artículo 47 de la Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes -que fue uno de los expresamente impugnados-, habiendo concluido que la invalidez de dicho artículo debía extenderse a los artículos 28, 48, 49, 50, 51, 52, 58, 61, párrafo segundo, y quinto transitorio de la misma Ley, en virtud, precisamente, de que la validez de éstos depende de la de aquél.

El invalidado artículo 47 se refería a la integración de un padrón de proveedores y todos los demás artículos regulaban diversos aspectos de ese padrón: la obligación de los destinatarios de la norma a inscribirse en él, los requisitos para la inscripción, la suspensión, la resolución sobre la inscripción, el refrendo de la inscripción, la suspensión, el registro, etcétera.

El razonamiento que fue utilizado en esa resolución es el siguiente: *“Dado que el artículo 47 fue declarado inconstitucional por violar el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, el resto de los artículos referidos quedan afectados de esa invalidez, dado que regulan de diversas maneras la forma de operar del mencionado padrón de proveedores”* (página 85 de la resolución)⁷.

3. Criterio sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”. De acuerdo con este criterio, es el texto de la propia norma invalidada el que remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento (código o ley) o de otro distinto, pertenecientes al mismo orden jurídico parcial⁸. Cuando una norma remite expresamente a otra, el órgano encargado de aplicarla debe obtener su significado o contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en una relación sistemática. De este modo, la invalidez de la norma debe expandirse de manera sistemática por vía de la integración la norma desde diversos enunciados normativo.

4. Criterio temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro.

5. Criterio de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma (o las normas) especiales que de ella se deriven.

Ahora bien, en el caso concreto, estimamos que debería aplicarse el criterio denominado “material u horizontal” para extender la invalidez decretada sobre el artículo Primero Transitorio impugnado, a los artículos 30 y Segundo Transitorio -no impugnados por el promoverte-, todos de la “Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”.

Lo anterior en atención a que el artículo Segundo Transitorio es materialmente complementario del artículo Primero Transitorio invalidado, ya que fija los sujetos del tributo establecido en el artículo impugnado en orden a su calidad de consumidores de energía eléctrica, y por su parte el artículo 30 contempla como derechos por los servicios prestados de alumbrado público, a los ingresos que obtenga el Municipio por el cobro que establece el artículo 72-Bis de la Ley de Hacienda del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, artículo que tal y como se dijo en la sentencia, es inexistente.

Por lo tanto, la invalidez del artículo Primero Transitorio de la “Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, debe extenderse a los artículos 30 y Segundo Transitorio. Esta extensión debe realizarse entonces bajo el estándar señalado, y concretamente aplicando el criterio material u horizontal; sin embargo, en las consideraciones de la sentencia no se fundamenta de manera correcta la extensión de la invalidez ya que en las mismas se señala únicamente de manera dogmática que ello se hace en atención a lo establecido por los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia.

⁷ Podríamos problematizar en el sentido de si este criterio se puede aplicar no sólo a las normas jurídicas pertenecientes al mismo cuerpo normativo (código, ley) al que pertenece la norma invalidada, sino a otros cuerpos normativos diferentes también. Ello, porque la regulación específica del precepto invalidado puede encontrarse en otros ordenamientos, pero siempre contando con que se trate de normas pertenecientes a un mismo orden jurídico.

⁸ No sería posible aplicar este criterio de extensión respecto de normas pertenecientes a distintos órdenes jurídicos por ejemplo una norma federal y una de orden local, porque la relación entre las mismas es de división competencial, por lo que no es posible que exista ninguna relación de validez o dependencia entre las mismas. Para el último criterio sobre los distintos órdenes jurídicos parciales que se contienen en la Constitución Mexicana, véase la tesis P./J. 136/2005 derivada de la Controversia Constitucional 14/2001 del Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo.

B) MOMENTO EN QUE PRODUCIRA EFECTOS LA DECLARACION DE INVALIDEZ.

No coincidimos con el criterio ni las consideraciones relativas al momento en el que produce sus efectos la sentencia de invalidez dictada.

Sobre este tema, y después del intercambio de múltiples puntos de vista, se resolvió que la declaratoria de invalidez surtiría efectos al día siguiente de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación⁹.

Las razones que sustentan este criterio fueron sustancialmente que: a) el principal efecto de una declaratoria de inconstitucionalidad es la no aplicación futura de la norma, es decir, su expulsión del orden jurídico; b) que al tratarse la Acción de Inconstitucionalidad de un medio de control abstracto, desde el momento en que la Corte haga un pronunciamiento de inconstitucionalidad la norma afectada debe quedar expulsada del orden jurídico; c) los efectos de una declaratoria de invalidez deben surtirse lo antes posible para que se 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 enfrentar 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 Inconstitucionalidad¹⁰.

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 constitucional¹¹.

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"¹². 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

⁹ La discusión sobre este tema, básicamente se dio cuando se resolvieron en la sesión de 30 de mayo de 2006 del Tribunal Pleno, las diversas acciones de inconstitucionalidad 10/2006, 11/2006 y 12/2006, también relativas a la impugnación de leyes de ingresos municipales pero de diversos municipios del Estado de Michoacán (asuntos que también versaban sobre los derechos por alumbrado público).

¹⁰ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ... "

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

¹¹ 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 sustenten; 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.

¹² 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.

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 efectos invalidatorios encontramos a Austria y a Grecia¹³. 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 Federal¹⁴.

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 Primero Transitorio de la “Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, 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, regulaba la causación de un derecho equivalente al 10% de los consumos que generaran los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica, propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal, señalando que serían cobrados en los recibos de consumo de la Comisión Federal de Electricidad.

En este tenor, estimamos que 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 debido a que tal y como se dijo en la sentencia, 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, lo conveniente era que los efectos de la declaratoria de invalidez, no surtieran sus efectos como se dispuso en la sentencia -al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación-, sino que debieron de haberse prorrogado, a fin de que el Municipio no se quedara 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, atendido 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

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.- El Ministro **José de Jesús Gudiño Pelayo**.- Rúbrica.- 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 veintisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 14/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Aguascalientes, 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 el punto Tercero resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de cinco de junio del año en curso.- México, Distrito Federal, a ocho de agosto de dos mil seis.- Conste.- Rúbrica.