

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y votos de minoría y concurrente relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 20/2006, promovida por el Procurador General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo 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 20/2006.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: 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 20/2006; y,

RESULTANDO QUE:

PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora), y norma impugnada. Por oficio presentado 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, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por los órganos que a continuación se mencionan:

Organos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna:

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

Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículo 24 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", publicado en el periódico oficial del Estado de Aguascalientes el veintinueve de diciembre de dos mil cinco.

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

1.- *El artículo 24 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", es violatorio de los artículos 16, 73, fracción XXIX, sección 5a., inciso a), 124 y 133 de la Constitución Federal.*

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

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

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

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

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

En este entendido, el artículo 24 de la Ley de Ingresos impugnado, al conformar la base del gravamen de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica, trastoca los artículos constitucionales mencionados, toda vez que no se está pagando por la prestación del servicio otorgado por el Municipio en sus funciones de servicio público, sino en relación a lo que el contribuyente consume de luz, es decir, que a mayor consumo de energía eléctrica, la base gravable aumenta y por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.

6.- Lo anterior se reafirma, ya 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 de energía eléctrica que se genere, debiendo concluirse que no se está cobrando un derecho, sino una contribución al consumo de fluido eléctrico, por lo que la Legislatura del Estado de Aguascalientes excedió el marco de sus atribuciones y, en consecuencia, invadió la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXIX, sección 5o., inciso a) de la Constitución Federal, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo impugnado.

Apoya su razonamiento en el criterio sustentado por éste Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2005, así como en las tesis de jurisprudencia 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" y "ALUMBRADO PUBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCION ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION".

7.- La garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de la Constitución Federal, obliga a toda autoridad a que sus actos se encuentren fundamentados y motivados, requisitos que tratándose de leyes se cumplen, el primero de ellos, cuando el Poder Legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución le confiere, esto es que el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponda a la esfera de las atribuciones de ese órgano.

En consecuencia, al no estar facultado el Congreso del Estado de Aguascalientes para fijar contribuciones en materia de energía eléctrica, actuó fuera de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, transgrediendo los artículos 16 y 124 de ese ordenamiento.

De igual forma, apoya sus argumentos en la tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA".

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

Por todo lo anterior, concluye que debe declararse la invalidez del artículo 24 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006".

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 bajo el número 20/2006 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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

Mediante proveído de catorce de febrero de dos mil seis, el Ministro instructor concedió al Municipio de San Francisco de los Romo, Estado de Aguascalientes, un plazo de diez días hábiles para que realizara las manifestaciones que estimara pertinentes con relación a la tramitación de la presente acción.

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

Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes:

1.- Que la expedición del artículo 24 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", se llevó a cabo con sujeción estricta a lo establecido en el Capítulo IX de la Constitución Local, denominado "De la iniciativa y formación de las leyes", así como con lo dispuesto en el Título Cuarto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, denominado "Del proceso legislativo".

2.- Que el procedimiento legislativo que concluyó con la emisión de la norma cuya invalidez se solicita, se inició con la presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal del año dos mil seis, la cual fue presentada por el Ayuntamiento de San Francisco de los Romo, Aguascalientes.

En dicha iniciativa el Ayuntamiento referido incluyó los conceptos relativos a impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que le permitirán obtener recursos financieros para poder atender los servicios públicos de su competencia.

En el caso, por concepto de derechos incluyó el denominado "por servicios prestados de alumbrado público", con lo que el Ayuntamiento habrá de cubrir el pago derivado del consumo de energía eléctrica utilizada para el alumbrado público.

3.- Por mandato del artículo 115, fracción III de la Constitución Federal; del artículo 69 de la Constitución Local y del artículo 36, fracción XXXVIII de la Ley Municipal del Estado, los municipios tienen a su cargo diversas funciones y servicios públicos, entre el que se encuentra el de alumbrado público.

4.- Para que el Municipio se encuentre en posibilidades de dar atención eficiente a las funciones y servicios públicos que tiene encomendados, requiere contar con los recursos económicos indispensables, y por ello, el Congreso Local aprobó el establecimiento de ingresos derivados por el servicio de alumbrado público que presta el Municipio.

5.- Que la prestación del servicio de alumbrado público es esencial para todo Municipio, ya que proporciona seguridad y bienestar a sus habitantes, pues previene hechos delictivos, provocando que los delincuentes se desistan de sus acciones criminales al darse cuenta que pueden ser observados plenamente y consecuentemente identificados para que sean castigados por la autoridad, por lo que si el municipio quedara desamparado en este rubro, los actos delictivos se multiplicarían.

Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes:

1.- Que es cierto el acto que se le atribuye por lo que respecta a la promulgación y publicación de la norma impugnada, cuya actuación tiene fundamento en el artículo 46, fracción I de la Constitución del Estado de Aguascalientes que facultan al Gobernador del Estado a promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso del Estado.

Señala además que la facultad de promulgar y publicar las leyes expedidas por el Congreso del Estado, es en realidad una obligación a cargo del Ejecutivo Local, a través del Secretario General de Gobierno, ello en atención a lo dispuesto por los artículos 32, 35, 46, fracción I y 49 de la Constitución Local, en relación con los artículos 4o. y 8o., fracción I de la Ley del Periódico Oficial del Estado. Por lo que concluye que la sola publicación de un documento emitido por el Poder Legislativo Estatal, no es causa de inconstitucionalidad.

2.- Que quien emitió el Decreto número "105" que contiene la norma general, abstracta e impersonal cuya invalidez se combate, fue la Quincuagésima Novena Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

3.- Por último señala que el Gobernador del Estado, no tiene facultad alguna en la aplicación de la norma cuya validez se impugna, ya que de conformidad con la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, a quien le corresponde hacer cumplir las leyes municipales, es precisamente a la autoridad municipal dentro del ámbito de su competencia.

SEXTO.- Manifestaciones del Municipio de San Francisco de los Romo, Estado de Aguascalientes.

El Municipio de San Francisco, Estado de Aguascalientes no realizó manifestación alguna en el presente asunto.

SEPTIMO.- 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 el artículo 24 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

Ahora bien, la "Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", la cual contiene el artículo 24 impugnado en el presente medio de control constitucional, se publicó el jueves veintinueve de diciembre de dos mil cinco en el Periódico Oficial de la entidad, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas diecisiete y siguientes del expediente, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del viernes treinta de diciembre de dos mil cinco al sábado veintiocho de enero de dos mil seis.

En el caso concreto, según consta del sello que obra al reverso de la foja quince del presente expediente, la demanda se presentó el viernes veintisiete de enero de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que es oportuna.

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

Suscribe la demanda, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República².

De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que el Procurador General de la República, podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras, y, si en el caso, dicho funcionario ejercita la acción en contra del artículo 24 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", esto es, de una ley estatal, es inconcuso que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia número P./J. 98/2001, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES"³.

CUARTO.- Causas de improcedencia. El Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes señala al final de su informe, que la acción de inconstitucionalidad planteada, resulta del todo improcedente por infundada, en atención a que en el caso no se acredita que la norma impugnada contravenga la Constitución Federal, sino por el contrario, reúne los requisitos contemplados en el artículo 31 de la propia Constitución, ya que respeta los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que constitucionalmente deben contener todos los derechos e impuestos.

Al respecto, cabe mencionar que esta cuestión planteada por el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, no obstante que la denomina como improcedencia, en realidad se refiere a cuestiones de fondo, motivo por el cual debe desestimarse, resultando aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004⁴, que dispone:

¹ "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. ...".

² Foja 16 del expediente.

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

⁴ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Pág. 865.

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”.

Al no existir una causa diversa de improcedencia hecha valer por las partes o que se advierta de oficio, se procederá al análisis de los conceptos de invalidez.

QUINTO.- Estudio de fondo. En primer término se estudiará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendente a evidenciar que el artículo 24 de la “Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), constitucional, toda vez que según aduce, en aquél se establece una contribución al consumo de energía eléctrica, lo cual excede la competencia de la legislatura del Estado para fijar las contribuciones que deben recaudar los Municipios por el servicio de alumbrado público prevista por el artículo 115, fracción III, inciso b), en relación con la fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.⁷
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

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

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

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

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

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

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

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

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

⁸ “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”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por su parte, el Código Fiscal del Estado de Aguascalientes, reconoce como ingresos ordinarios del Estado a los impuestos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones y derechos, definiendo a estos últimos en su artículo 13¹⁰, como las contraprestaciones establecidas conforme a la ley, por el poder público en el pago de servicios administrativos que presta.

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

¹⁰ "Artículo 13.- Son derechos las 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.

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

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

Ahora, para analizar la naturaleza de la contribución prevista por el artículo 24 impugnado, debe citarse su contenido, así como el del precepto que se encuentra relacionado con el establecimiento del cobro de alumbrado público, el cual se encuentra previsto en el Título Segundo denominado “De los derechos”, Capítulo XV denominado “Por los servicios prestados de alumbrado público”, de la “Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”:

TITULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS

CAPITULO XV

POR LOS SERVICIOS PRESTADOS DE ALUMBRADO PUBLICO

Artículo 24.- Se considerarán 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 estos generen y serán cobrados en los recibos de consumo de la Comisión Federal de Electricidad.

Artículo 25.- 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, HT, HTL, 1-15, -30, HS-, HSRF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF, H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993 y 30 de septiembre de 1994.

De acuerdo con el convenio que al efecto se celebre entre el Ayuntamiento y la Comisión Federal de Electricidad, ésta 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 San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público por el municipio.

No obstante lo anterior, tenemos que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se rompe con el contenido del artículo 24, al regular la causación de un derecho **equivalente al 10% de los consumos que generen los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica, propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal, mismos que serán cobrados en los recibos de consumo de la Comisión Federal de Electricidad.**

De ello se advierte que se establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva, **el 10% del consumo de energía eléctrica**, por lo que en el caso, la base imponible se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía.

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

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

Por tanto, no obstante que el artículo 24 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. 6/88¹¹, así como con la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal 2ª./J.25/2004¹², 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

¹¹ Octava Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, primera parte-1. Enero a junio de 1988. Página 134.

¹² Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Marzo de 2004. Página 317.

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

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

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 24 de la “Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, dicha invalidez deberá repercutir al artículo 25 del propio ordenamiento legal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia¹³.

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.37/2004¹⁴, 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 votos¹⁵, las acciones de inconstitucionalidad 21/2005¹⁶, 22/2005¹⁷ y 23/2005¹⁸.

¹³ “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; ...”.

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

¹⁴ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Página 863.

¹⁵ No asistieron los señores Ministros Presidente Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel, por estar cumpliendo con comisiones de carácter oficial.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos 24 y 25 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad, de veintinueve de diciembre de dos mil cinco, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.- Publíquese esta sentencia 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, Juan N. Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón; el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel y la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas formularon salvedades respecto de algunas de las consideraciones y reservaron su derecho de elaborar, en su caso, voto concurrente; y los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo y Genaro David Góngora Pimentel reservaron su derecho de formular voto de minoría en relación con las consideraciones relativas al momento en que debe surtir efectos la declaración de invalidez. Fue ponente el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente, **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2006

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 20/2006, 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 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, 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, 14/2006, 15/2006, 16/2006, 17/2006, 18/2006, 19/2006, 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 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, es contrario a lo dispuesto por

¹⁶ Fue ponente el Ministro Sergio Armando Valls Hernández.

¹⁷ Fue ponente el Ministro Juan Díaz Romero.

¹⁸ 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.

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 artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil seis (el cual no fue impugnado), dado que regula una cuestión similar a la prevista en el diverso 24, al fijar los sujetos del tributo establecido en el artículo impugnado en orden a su calidad de consumidores de energía eléctrica.

A pesar de ello, tal y como lo sostuvo el Ministro Góngora Pimentel en las 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

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; (...)"

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 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 tesitura, 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?

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."

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.

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 CONCURRENTES 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 20/2006.

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 20/2006, bajo la ponencia del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Esta acción la promovió el Procurador General de la República y en ella solicitaba la invalidez del artículo 24 de la "Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, 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 24 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.

¹ "TITULO SEGUNDO. DE LOS DERECHOS. CAPITULO XV. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS DE ALUMBRADO PUBLICO. Artículo 24.- Se considerarán 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 estos generen y serán cobrados en los recibos de consumo 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.

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.

A) EXTENSION DE LA DECLARACION DE INVALIDEZ.

Este tema surgió a discusión en razón de que la “Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, en el capítulo relativo a los derechos por los servicios de alumbrado público, consta de dos artículos —24 y 25—, siendo que el promovente de la acción, sólo impugnó el artículo 24.

En este contexto, el diverso artículo 25, 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 señala⁴. Por lo tanto, debía determinarse si la invalidez que recaía sobre el artículo 24 impugnado, se extendía o no al diverso artículo 25.

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 24 de la “Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, debería extenderse al artículo 25 del propio ordenamiento legal.

Los ministros que suscribimos el presente voto compartimos la idea de la extensión de la declaratoria de invalidez al artículo 25 de la “Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, 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.

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.

⁴ “Artículo 25.- 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, HT, HTL, 1-15, -30, HS-, HSRF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF, H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993 y 30 de septiembre de 1994.

De acuerdo con el convenio que al efecto se celebre entre el Ayuntamiento y la Comisión Federal de Electricidad, ésta 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; ...”

“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 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 24 impugnado al artículo 25 —no impugnado por el promovente—, ambos de la “Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”.

Lo anterior en atención a que el artículo 25 es materialmente complementario del artículo 24 invalidado, ya que fija los sujetos del tributo establecido en el artículo impugnado en orden a su calidad de consumidores de energía eléctrica.

Por lo tanto, la invalidez del artículo 24 de la “Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, debe extenderse al artículo 25. Esta extensión debe realizarse entonces bajo el estándar señalado, 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.

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

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.

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).

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 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

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.

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.

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 24 de la “Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, 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 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.

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 veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 20/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo 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.

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.