

PODER JUDICIAL**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 4/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Chiapas.

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 4/2006
PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE
LA REPUBLICA**

**MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL
SECRETARIOS: MAKAWI STAINES DIAZ
MARAT PAREDES MONTIEL**

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

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.- Por oficio recibido el veintitrés de enero de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, quien se ostentó como Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, contenida en el Decreto 282 publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veintidós de diciembre de dos mil cinco¹, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador del Estado de Chiapas, respectivamente.

SEGUNDO.- El promovente de esta acción estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, 22, primer párrafo, 31, fracción IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, argumentando en el único concepto de invalidez, lo siguiente:

a) Que la norma general cuya invalidez se demanda (ubicada dentro del capítulo VI, relativo al 'Impuesto Sustitutivo al Estacionamiento') no guarda ninguna relación con el artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal de Chiapas² (ubicado en el Título Segundo "Impuestos", en el Capítulo I denominado "Del Impuesto Predial") a que hace referencia.

Que lo anterior se corrobora con la lectura del artículo 70-H³ que se ubica en el Título Segundo 'Impuestos', del Capítulo VI denominado 'Del Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento' de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, que refiere que el objeto de dicha contribución es *"...todo edificio o construcción, cualquiera que sea su uso, el número de niveles, plantas o pisos cuya construcción, adaptación, cambio de giro o de situación jurídica se realice a partir de 1996, y no cuente con los cajones suficientes para el estacionamiento de vehículos a que hace referencia."*

¹ "Artículo 12. En relación a lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Hacienda municipal, se aplicara al contribuyente en caso de las infracciones señaladas, una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado, además de cobrar este, los impuestos y recargos omitidos."

² "Artículo 9o.- Por lo que se refiere a los predios o construcciones no registrados, se aplicara el procedimiento siguiente:

I.- Cuando haya manifestación espontánea ante las autoridades fiscales municipales practicado el avalúo técnico, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterara, el correspondiente a los tres últimos ejercicios, sin recargos y sin multas;

II.- Cuando las autoridades fiscales comprueben directamente o a través de denuncia algún predio no registrado en el catastro, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterara el correspondiente a los cuatro últimos ejercicios, pagándose los accesorios legales."

³ "Artículo 70-H.- Es obligación de los propietarios o poseedores destinar superficies o construir cajones para estacionamiento de vehículos de acuerdo al uso, características y ubicación de los inmuebles, no obstante de la obligación anterior, de la secretaria de desarrollo urbano, comunicaciones y obras publicas, el ayuntamiento podrá autorizar a las personas físicas y morales la sustitución del cumplimiento de la obligación señalada por la de pagar el impuesto a que se refiere este capítulo, en tanto no se construyan dichos cajones para estacionamiento.

Se harán acreedores a las sanciones y multas cuyos montos se establecen en la ley de ingresos municipal, las personas físicas o morales que cometan las infracciones que se mencionan a continuación:

I.- Por destinar total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos;

II.- Por realizar construcciones en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos."

b) Que no obstante que existe una remisión equívoca al numeral 9o. de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, por parte del artículo 12 la Ley de Ingresos del Municipio de Ocozocoautla de Espinosa para el ejercicio fiscal de dos mil seis, dicho precepto no contiene elementos que permitan individualizar la multa tachada de inconstitucional, máxime si se toma en cuenta lo previsto en el citado artículo 70-H que regula el "impuesto sustitutivo de estacionamiento", mismo que remite a la Ley de Ingresos Municipal que establece un equivalente a 100 días de salario mínimo vigente en el Estado como el monto de la multa.

c) Que en tales condiciones, el artículo 12 impugnado establece una multa fija, la cual es contraria al primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal que instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas o fijas.

Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado respecto de la multa excesiva o fija en las tesis de rubro: "*MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE*"⁴ y "*MULTAS FISCALES. EL ARTICULO 77, FRACCION I, INCISO C), DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, AL NO FIJAR LOS MARGENES MINIMO Y MAXIMO EN SU DETERMINACION, VIOLA EL ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCION FEDERAL (LEGISLACION VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2000).*"⁵

d) Por otra parte, que al prever el artículo impugnado una multa fija, vulnera el diverso 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que para que una sanción o multa sea considerada proporcional, es necesario que al momento de imponerla, se valore la gravedad de la lesión en razón del perjuicio que el particular le ocasionó al Estado, el grado de responsabilidad o la intención del contribuyente al producir la conducta que dio origen a la sanción, así como la situación económica en que se encuentre el infractor al cometer el acto a castigar. En relación con lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de las multas fijas en la tesis de rubro: "*MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.*"⁶

e) Que de la lectura integral tanto de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, como de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas vigente, no se desprende que exista un precepto que prevea la individualización de la multa, por lo que se actualiza la inconstitucionalidad antes referida.

f) Que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional contiene un mandato para todas las autoridades, incluyendo al Poder Legislativo. Lo anterior significa que los actos legislativos también están sujetos al mandamiento constitucional de referencia, situación que se corrobora con la tesis de rubro: "*FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*"⁷

⁴ "*MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.* De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda." Tesis P./J. 9/95, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo II, julio de 1995, página 5.

⁵ "*MULTAS FISCALES. EL ARTICULO 77, FRACCION I, INCISO C), DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, AL NO FIJAR LOS MARGENES MINIMO Y MAXIMO EN SU DETERMINACION, VIOLA EL ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCION FEDERAL (LEGISLACION VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2000).* Al establecer el citado precepto legal que las multas se aumentarán en una cantidad igual al 50% del importe de las contribuciones retenidas o recaudadas y no enteradas, cuando se incurra en la agravante a que se refiere el artículo 75, fracción III, del mencionado código, viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues omite proporcionar la base que permita a la autoridad hacendaria determinar el monto individualizado de la multa que debe aplicarse al infractor, en atención a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor o cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho sancionado. Esto es, el indicado artículo 77, fracción I, inciso c), prevé una multa excesiva, pues al no comprender un margen mínimo y uno máximo, la sanción económica respectiva no podrá determinarse por la autoridad en relación con la gravedad de la infracción, o por virtud de la concurrencia, en cada caso, de circunstancias atenuantes tales como el cumplimiento de las obligaciones fiscales en forma espontánea fuera de los plazos señalados en la ley, o que se haya incurrido en infracción por causa de fuerza mayor o caso fortuito, o agravantes como la omisión en el entero de las contribuciones que se hayan retenido o recaudado de los contribuyentes, que influyan en la disminución o elevación de la multa, de manera que al no existir la fijación de dichos márgenes en la determinación de las multas a imponer, la autoridad no se encuentra en posibilidad real y jurídica de apreciar la conducta (infractor primario o reincidente), la gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor, para determinar de manera fundada y motivada la sanción individualizada." Tesis 1a.J. 51/2003, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, tomo XVIII, septiembre de 2003, página 186.

⁶ "*MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.* Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares." Tesis P./J. 10/95, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo II, julio de 1995, página 19.

⁷ "*FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.* Aun cuando es cierto que la exigencia de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en que consiste la garantía de legalidad establecida por el artículo 16 Constitucional,

Que por tanto, la fundamentación se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución Federal le confiere, esto es, cuando el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponde a la esfera de atribuciones del Poder Legislativo de que se trate.

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

g) Finalmente, que el precepto tildado de inconstitucional transgrede el artículo 133 de la Carta Magna que consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la misma Norma Suprema, al que deben sujetarse todos los Organos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en ejercicio de sus atribuciones.

TERCERO.- Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil seis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 4/2006 y, por razón de turno, designó al Ministro Genaro David Góngora Pimentel para que actuara como instructor en el procedimiento.

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

CUARTO.- El Congreso del Estado de Chiapas al rendir su informe manifestó lo siguiente:

1.- Que el artículo impugnado establece en la primera parte el cobro de multas administrativas cuando se incurra en las infracciones que prevé el segundo párrafo del artículo 70-H, fracciones I y II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas; y la segunda parte, se refiere al cobro de impuestos, que se autoriza en el caso de sustituir el cumplimiento de la obligación de destinar superficies o construir cajones para estacionamiento de vehículos.

2.- Que la primera parte del artículo impugnado se adecua a la definición de aprovechamiento, que puede ser considerado como un ingreso que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, según el Código Fiscal de la Federación.

Que toda vez que la multa tiene una naturaleza diferente a las contribuciones, no se puede hablar de violación al artículo 31, fracción IV, constitucional, que establece los principios de proporcionalidad y equidad, pues las contribuciones tienen como punto de partida el ámbito patrimonial del gobernado, mientras que las multas aplican sanciones por conductas contrarias al orden social que no alcanzan el grado de delito, pero que administrativamente son reprochables porque alteran el orden social. Apoya lo anterior, la tesis de rubro: *"MULTAS POR INFRACCION ADMINISTRATIVA, NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL."*⁸

3.- Que la segunda parte del artículo impugnado, referente al cobro de impuestos sustitutos de estacionamiento, no violenta los artículos 31, fracción IV y 22 de la Constitución Federal, en virtud de que respecto a este impuesto, existe una variable y parámetros para determinar su monto, por lo que no puede considerarse fijo y excesivo.

4.- Que la multa establecida en el artículo impugnado deriva del incumplimiento a una norma administrativa y no se puede considerar fija, toda vez que regula una sola conducta que por lógica le corresponde una misma sanción; siendo consecuentemente una multa fija, si existieran multiplicidad de eventos que se sancionaran con una misma multa.

Que la tesis de rubro *"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE"*, no resulta aplicable al caso, toda vez que la multa establecida en el precepto impugnado sanciona exclusivamente una conducta del gobernado sin hacer referencia a otras conductas.

ha de entenderse que abarca a todo acto de autoridad, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, en la medida en que todas ellas deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico de "legalidad", debe sin embargo aclararse que, tratándose de actos de autoridades legislativas (leyes), dichos requisitos de "fundamentación y motivación" se satisfacen siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiera (fundamentación) y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deban ser necesariamente materia de una motivación específica." En Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, tomo 38 Primera Parte, página 27.

⁸ *"MULTAS POR INFRACCION ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.* En las multas por infracciones administrativas no es necesario tomar en cuenta la capacidad contributiva, la proporcionalidad ni la equidad tributarias, generalmente aplicables al estudio de las contribuciones, porque son de distinta naturaleza, pues derivan del incumplimiento a normas administrativas y, en ese orden, si se alega violación a tales principios el argumento relativo resulta inoperante". Tesis CXCVI/2002, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo XVII, enero de 2003, página 730.

5.- Que el artículo impugnado cumple con el principio constitucional de racionalidad en la previsión del monto de la multa administrativa, ya que dispone un límite a la cuantía de la misma, además de que la fórmula para el cálculo de la sanción considera como base el salario mínimo general vigente en el Estado, que es un parámetro que toma en cuenta la capacidad económica de los gobernados.

Que adicionalmente, la multa administrativa prevista en el artículo impugnado no es excesiva, porque guarda una proporción razonable con la capacidad económica del infractor, en virtud de que si es propietario de un inmueble que necesite estacionamiento, se hace evidente su capacidad económica.

6.- Que el artículo impugnado no vulnera los artículos 16 y 133 de la Carta Magna, toda vez que la Constitución Política Local faculta al Congreso del Estado para legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, consecuentemente, está facultado para emitir la Ley de Ingresos del Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, de ahí que este acto legislativo se encuentre fundado y motivado; además de ser respetuoso del principio de supremacía constitucional.

QUINTO.- El Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas al rendir su informe expuso lo siguiente:

a) Que es cierto que el Ejecutivo del Estado, con las facultades que le confieren los artículos 28 y 42, fracción I, de la Constitución del Estado, promulgó y publicó en el Periódico Oficial el día veintidós de diciembre de dos mil cinco, la Ley de Ingresos objeto de estudio.

b) Que la norma impugnada no contraviene el artículo 16 de la Constitución Federal, en virtud de que la multa a que este precepto se refiere, no irroga ningún perjuicio directo en contra de los sujetos obligados en los términos de la ley, pues para su imposición se requiere en principio, que éstos infrinjan una obligación fiscal y, por ende, presupone la existencia de un acto anterior que actualice dicha hipótesis, por ello, por sí sola la norma impugnada no causa perjuicios directos ni personales a los contribuyentes.

c) Que la norma impugnada no contraría el artículo 31 de nuestra Carta Magna, porque la obligación de contribuir a los gastos públicos no puede ser tildada de inconstitucional por ser facultad del Estado el establecimiento de la misma.

d) Que tampoco contraría el contenido de los artículos 22 y 31 del Pacto Federal, ya que de su lectura se advierte la voluntad del legislador de fijar un tope máximo en relación con la sanción que como multa se establece, para que la autoridad fiscal la imponga sin poder sobrepasarlo, lo que otorga mayor certidumbre jurídica a los sujetos de derecho.

SEXTO.- El Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Estado de Chiapas, manifestó en síntesis que el artículo impugnado no viola los artículos 16, 22, primer párrafo, 31, fracción IV y 133 de la Constitución Federal.

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

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Procurador General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Estado de Chiapas y la Constitución Federal.

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

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

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

⁹ "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.

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

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el artículo impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el jueves veintidós de diciembre de dos mil cinco y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veintitrés de diciembre de dos mil cinco y concluyó el sábado veintiuno de enero de dos mil seis, pero por ser inhábil, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, de conformidad con el artículo 60 antes referido.

DICIEMBRE DE DOS MIL CINCO

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

ENERO DE DOS MIL SEIS

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

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el lunes veintitrés de enero de dos mil seis, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja dieciséis de autos, es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo, es evidente que su presentación fue oportuna.

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

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

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal,¹⁰ si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocozacoautla de Espinosa, Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, el Procurador General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

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

QUINTO.- En primer término, debe establecerse la naturaleza de la multa contenida en el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozacoautla de Espinosa, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, el cual establece:

“Artículo 12. En relación a lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Hacienda municipal, se aplicará al contribuyente en caso de las infracciones señaladas, una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado, además de cobrar este, los impuestos y recargos omitidos.”

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

...

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

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

...

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

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal dispone:

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

(...)

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

Por su parte, el Código Fiscal Municipal del Estado de Chiapas, en sus artículos 1o. a 7o. señala lo siguiente:

“Artículo 1o. Los Ayuntamientos del Estado de Chiapas, para cubrir el gasto público, percibirán en cada ejercicio fiscal, los ingresos derivados de los impuestos, derechos, contribuciones para mejoras, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes de ingresos de los municipios, así como las participaciones derivadas de leyes y convenios de coordinación respectivos.”

“Artículo 2o. Son impuestos, las contribuciones en dinero o en especie establecidas en ley con carácter general y obligatorio, a todas aquellas personas físicas o morales cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.”

“Artículo 3o. Son derechos, las contraprestaciones establecidas en ley por los servicios que presten los ayuntamientos en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del municipio.”

“Artículo 4o. Son contribuciones para mejoras, las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por la realización de obras públicas.”

“Artículo 5o. Son productos, las contraprestaciones por los servicios que preste el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.”

“Artículo 6o. Son aprovechamientos, los recargos, las multas y en general, los ingresos no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones para mejoras, productos o participaciones.”

“Artículo 7o. Son participaciones, las cantidades que el municipio tiene derecho a percibir de los ingresos federales y estatales, conforme a la ley de hacienda municipal, demás leyes aplicables y los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tal efecto.”

De la transcripción anterior de los artículos que establecen los ingresos que perciben los Municipios del Estado de Chiapas para cubrir el gasto público, deriva que tienen el carácter de aprovechamientos, los recargos, las multas y, en general, los ingresos no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos o participaciones.

Se sigue de lo precedente, que las multas impuestas por infracciones a normas de carácter administrativo tienen la naturaleza de aprovechamientos conforme a las disposiciones del Código Fiscal Municipal del Estado de Chiapas, lo que se refuerza si se considera que el artículo 26, primer párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozacoautla de Espinosa, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, ubicado en el Título Quinto, Capítulo Único, denominado “Aprovechamientos”, señala que el Municipio percibirá por ese concepto, entre otros ingresos, los derivados del cobro de multas. Dicho artículo dispone:

“Artículo 26.- El municipio percibirá los ingresos provenientes de recargos, reintegros, gastos de ejecución, multas, indemnizaciones por daños a bienes municipales, rendimiento por adjudicación de bienes, legados, herencias y donativos, tanto en efectivo como en especie y demás ingresos no contemplados como impuestos, derechos, contribuciones para mejoras, productos y participaciones.”

En consecuencia, si las multas por infracciones a normas de carácter administrativo tienen la naturaleza de aprovechamientos conforme a las disposiciones del Código Fiscal Municipal del Estado de Chiapas y a la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozacoautla de Espinosa, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, no se rigen por los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, según se explica en el siguiente criterio de la Segunda Sala de este Alto Tribunal:

“MULTAS POR INFRACCION ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. En las multas por infracciones administrativas no es necesario tomar en cuenta la capacidad contributiva, la proporcionalidad ni la equidad tributarias, generalmente aplicables al estudio de las contribuciones, porque son de distinta naturaleza, pues derivan del incumplimiento a normas administrativas y, en ese orden, si se alega violación a tales principios el argumento relativo resulta inoperante.”¹¹

SEXTO.- Otra cuestión previa consiste en determinar cuál es el alcance del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, cuyo texto es el siguiente:

“ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.”

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

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

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

“Al igual que acontece con las controversias constitucionales, en materia de acciones de inconstitucionalidad se prevén distintas posibilidades de suplencia e intervención a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral y completo. Así, al ministro instructor se le confieren facultades para que solicite a las partes o a terceros todos aquellos elementos que estimare necesarios para la solución del asunto, mientras que a la Suprema Corte se le faculta para corregir errores en la cita de preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez y, lo que resulta más relevante, para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio. En la iniciativa destaca el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia respecto de acciones de inconstitucionalidad, más no así tratándose de controversias constitucionales. En este sentido, tal distinción obedece a que en las controversias se constituye un auténtico contradictorio y la resolución de un asunto mediante elementos no invocados o conocidos por las partes rompe con un necesario equilibrio procesal, mientras que en las acciones tal contradictorio no se da y, por ello, no es necesario mantener ese equilibrio.”

¹¹ Tesis CXCVI/2002, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo XVII, enero de 2003, página 730.

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

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

SEPTIMO.- Precisado lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, este Alto Tribunal, en uso de su facultad para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, advierte en primer término, por ser una cuestión de estudio preferente en tanto se refiere a la satisfacción del principio de legalidad, que el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, es contrario al diverso 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al violar el principio de tipicidad que rige a las sanciones administrativas, en tanto que no se señala con precisión cuál es la infracción que se sancionará con la multa ahí prevista, pues la norma general cuya invalidez se demanda no guarda relación alguna con el artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas a que hace referencia.

El artículo impugnado es del tenor siguiente:

“Artículo 12. En relación a lo dispuesto en el artículo 9o. (sic) de la Ley de Hacienda municipal, se aplicará al contribuyente en caso de las infracciones señaladas, una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado, además de cobrar este, los impuestos y recargos omitidos.”

El tercer párrafo del artículo 14 constitucional prevé la garantía de legalidad la cual, tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador, responde al diverso principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que proscribía la analogía o la mayoría de razón en la imposición de penas.

Sobre este punto, resulta ilustrativo el siguiente criterio de la Primera Sala de este Alto Tribunal:

“PENAS INDETERMINADAS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. El artículo 14 de la Constitución Federal, estatuye, en sus párrafos segundo y tercero, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Los principios consignados en los párrafos que anteceden, no son sino el reconocimiento de cánones fundamentales formulados con respecto a la ley penal y a fin de garantizar la libertad de los individuos, y conforme a aquéllos, no puede considerarse delictuoso un hecho sino por expresa declaración de la ley; por tanto, no puede aplicarse pena alguna que no se halle determinada en la ley y nadie puede ser sometido a una pena sino en virtud de un juicio legítimo. Analizando los sistemas concernientes a la duración de las penas, dice Florián, que la ley puede presentar tres aspectos: a) puede estar determinada absolutamente, esto es, la ley fija la especie y la medida de la pena, de manera que el Juez no tiene otra tarea que su mera aplicación al caso concreto; b) puede estar determinada relativamente esto es, la ley fija la naturaleza de la pena y establece el máximo y el mínimo de ella, y el Juez tiene facultad de fijar la medida entre diversas penas indicadas por la ley y aplicar algunas medidas que son consecuencias penales; c) por último, la ley puede estar absolutamente indeterminada, es decir, declara punible una acción, pero deja al Juez

la facultad de determinar y aplicar la pena, de la cual no indica ni la especie, ni menos aún la cantidad. Es fácil observar que el primero y tercer métodos deben excluirse; el primero sustituye el legislador al Juez y hace a éste, instrumento ciego y material de aquél; el tercero, sustituye el Juez al legislador y abre la puerta a la arbitrariedad, infringiendo el sagrado principio, baluarte de la libertad, "nullum crimen sine lege", "nulla poena sine lege" por lo que, establecido que el artículo 14 de la Constitución proclama los principios que el tratadista invocado reputa que se destruyen o desconocen con las penas de duración indeterminada, cabe concluir que las sanciones de esa especie son contrarias a la Constitución Federal y debe concederse el amparo que contra las mismas se solicite, para el efecto de que la autoridad responsable dicte nueva sentencia, imponiendo al reo la penalidad que corresponda, dentro de los límites señalados por los preceptos legales referentes al delito por el que el mismo fue acusado."¹²

En este orden de ideas, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

Por sanción administrativa debemos entender aquí un castigo infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

La sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

Así, el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo.

Por lo anterior, podemos afirmar que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

La acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

El crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio del *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo del *ius puniendi* del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar a préstamo y de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

¹² En Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Primera Sala, Tomo XXXVIII, página 2434.

Este criterio extensivo sobre interpretación de los principios constitucionales que rigen en materia penal al derecho administrativo sancionador, ha sido asumido por el Pleno de este Alto Tribunal en algunas ocasiones, como en el caso del principio de exacta aplicación de la ley, que constituye el derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 constitucional. Apoyan lo anterior, las tesis aisladas emitidas por la Segunda Sala de este Alto Tribunal que se transcriben enseguida, la segunda de ellas pendiente de publicación, pero cuyo contenido sustancial comparte este Pleno:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIEN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACION DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARACTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.”¹³

“RADIO Y TELEVISION. EL SISTEMA DE SANCIONES ESTABLECIDO EN LOS PRECEPTOS 103 Y 104 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONTRAVIENE LA GARANTIA DE LEGALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTA EN LOS ARTICULOS 14, 16 Y 73, FRACCION XXI, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.- La garantía de legalidad de las sanciones administrativas contenida en su expresión genérica en los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es respetada por el legislador cuando emite normas a través de las cuales faculta a las autoridades administrativas para aplicar una determinada sanción y encauza su ámbito de actuación de manera que el infractor conozca la consecuencia de su conducta, impidiendo que la actuación de la autoridad sea arbitraria al obligarla a valorar las circunstancias que rodean la conducta sancionada. En esta tesitura, se considera que el legislador al establecer el sistema de sanciones contemplado en los artículos 103 y 104 de la Ley Federal de Radio y Televisión no contraviene la garantía de legalidad pues lo hizo en ejercicio de sus funciones, tomó en cuenta la gravedad de las conductas a sancionar, sin que la autoridad al aplicar tales preceptos pueda actuar arbitrariamente, porque para imponer la multa respectiva debe oír previamente al presunto infractor, graduar el monto de la multa entre el mínimo y el máximo establecido y tener en cuenta la gravedad de la falta y la capacidad económica del infractor, conforme a los numerales 105 y 106 de la Ley indicada.”¹⁴

Sentada la premisa de que el principio constitucional de legalidad que rige en la materia penal, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, puede ser aplicado, *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionador, se procede a desarrollar el contenido de tal garantía.

El principio de legalidad constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual la Norma Suprema impide que los poderes Ejecutivo y Judicial, —este último a través de la analogía y mayoría de razón— configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.

¹³ 2a. CLXXXIII/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, Novena Epoca, Segunda Sala, septiembre de 2001, página 718.

¹⁴ Amparo en revisión 2049/2005.- TV Azteca, S.A. de C.V. y otra.- 24 de febrero de 2006.- Mayoría de cuatro votos.- Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

Dicho principio posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad.

Por lo que se refiere al primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento.

Por su parte, el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Dicho en otras palabras, el principio de tipicidad se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.

La descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

Así, para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, no bastaría con una tipificación confusa o indeterminada que condujere a los gobernados a tener que realizar labores de interpretación, para las que no todos están preparados, y de esa manera tratar de conocer lo que les está permitido y lo que les está vedado hacer. Es por ello esencial a toda formulación típica que sea lo suficientemente clara y precisa como para permitirles programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever. En este aspecto, lo que está proscrito es que la norma penal induzca a errores o los favorezca con motivo de su deficiente o atormentada formulación.

En este orden de ideas, el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón.

Ahora bien, para dar continuidad a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el juez, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha reiterado, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.

Dada esta convergencia de los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley en el principio de legalidad, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha inferido de la interpretación del texto constitucional, que la garantía de exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos; esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

El precedente invocado es el siguiente:

“EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República”¹⁵

¹⁵ Tesis P. IX/95, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno, tomo I, Mayo de 1995, página 82.

Ciertamente, el principio de tipicidad significa fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio de legalidad reconocido por el artículo 14 de la Ley Fundamental, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición de sanciones, por imprevisibilidad de la infracción que no tenga un claro apoyo legal, debe considerarse absolutamente proscrita en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarse.

Ahora bien, como se desprende de la lectura de los conceptos de invalidez, el accionante denota que el numeral que se tilda de inconstitucional, esto es, el artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocozacoautla de Espinosa, Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, está ubicado dentro del Capítulo VI, relativo al "Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento" y que para efectos de determinar la infracción hace remisión al precepto 9o. de la Ley de Hacienda Municipal de Chiapas, el cual se encuentra ubicado en el Título Segundo, Capítulo I, denominado "Del Impuesto Predial" de la misma Ley de Hacienda Municipal y, por ende, regula lo conducente al citado impuesto predial; de donde se observa que el primero no guarda ninguna relación con el impuesto predial.

El artículo 12 impugnado, incluyendo los preceptos que integran el Capítulo VI de la mencionada ley, denominado "Impuesto Sustitutivo de Estacionamiento", son del siguiente tenor:

**"CAPITULO VII
Impuesto Sustitutivo al Estacionamiento**

Artículo 10. El impuesto sustitutivo de estacionamiento se determinará por cada cajón de estacionamiento que se sustituya conforme a lo siguiente:

Cuota anual:

85 S.M.D.V.E.

Artículo 11. Para las construcciones terminadas en el transcurso del año, pagarán la parte proporcional del impuesto por los meses correspondientes entre la fecha de determinación y el mes de diciembre del mismo año y se pagarán durante los primeros catorce días siguientes a la conclusión de la obra.

Artículo 12. En relación a lo dispuesto en el artículo 9o. (sic) de la Ley de Hacienda municipal, se aplicará al contribuyente en caso de las infracciones señaladas, una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado, además de cobrar este, los impuestos y recargos omitidos."

Como se advierte, el propósito del impuesto sustitutivo de estacionamiento consiste precisamente en conmutar la obligación primigenia que tiene el contribuyente de contar con cajones de estacionamiento en las construcciones que le pertenezcan o que posea por el pago de un impuesto, el cual se calculará multiplicando cada cajón de estacionamiento que se sustituya por una cuota anual de ochenta y cinco salarios mínimos diarios vigentes en el Estado de Chiapas.

La interpretación anterior se corrobora con la lectura del artículo 70-A de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas:

"Capítulo VI.

Del impuesto sustitutivo de estacionamiento.

Artículo 70-A. Es objeto de este impuesto todo edificio o construcción cualquiera que sea su uso, el número de niveles, plantas o pisos cuya construcción, adaptación, cambio de giro o de situación jurídica se realice a partir de 1996, y no cuente con los cajones suficientes para el estacionamiento de vehículos."

Ahora bien, el artículo 12 impugnado prevé un supuesto hipotético en el que la conducta que se califica como ilícita está precisada en términos abstractos, pues es necesario un complemento para quedar plenamente integrada. Así, se requiere la "declaratoria" de otra norma para tener como ilícita la conducta reglada en el dispositivo legal, toda vez que el supuesto de hecho no aparece descrito, debiendo acudir, para su complemento, a otra norma.

Esto quiere decir que si bien el precepto impugnado especifica la sanción aplicable y describe en términos abstractos la figura típica de la infracción, ésta realmente se integra con un elemento que es determinado mediante la aplicación de otra norma.

Bajo ese orden de ideas, es preciso acudir ahora al artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas, en el que de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Estado de Chiapas, se encuentra la infracción:

"TITULO SEGUNDO

IMPUESTOS

CAPITULO I

IMPUESTO PREDIAL

(...)

Artículo 9o.- Por lo que se refiere a los predios o construcciones no registrados, se aplicará el procedimiento siguiente:

I.- Cuando haya manifestación espontánea ante las autoridades fiscales municipales practicado el avalúo técnico, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterará, el correspondiente a los tres últimos ejercicios, sin recargos y sin multas;

II.- Cuando las autoridades fiscales comprueben directamente o a través de denuncia algún predio no registrado en el catastro, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterará el correspondiente a los cuatro últimos ejercicios, pagándose los accesorios legales."

Como se advierte, el artículo 9o. se refiere a las características, condiciones, términos y plazos para el pago del impuesto predial cuando se trate de predios o construcciones no registrados, por lo que es posible apreciar que no se refiere en modo alguno a las infracciones que pudieran derivar del incumplimiento en el pago del impuesto sustitutivo de estacionamiento o, en general, al incumplimiento de alguna obligación relacionada con la previsión de cajones de estacionamiento en los inmuebles en el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Estado de Chiapas, sólo por mencionar las posibles conductas que podrían ser motivo de la aplicación de la multa.

De esta comparación se desprende, sin lugar a dudas, que la remisión que hizo la disposición impugnada no fue la adecuada, pues con ella no se conoce de manera clara, precisa, exacta e indubitable, cuál es la conducta que constituye la infracción, por lo que infringe abiertamente la garantía de legalidad prevista en el artículo 14 constitucional, expresadas en los principios de tipicidad y de exacta aplicación de la ley.

De este modo, si el gobernado se remitiera al artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal para conocer la infracción, se encontraría ante una normatividad de diferente naturaleza, que por tal motivo no puede ser vinculada con la multa, de tal suerte que si la tipificación que pretendió el legislador resulta confusa e indeterminada, llevaría a los gobernados, incluso, a tener que realizar labores de interpretación para tratar de conocer lo que les está vedado y es motivo de sanción. Y como ya se demostró, nuestro orden constitucional proscribire que el derecho sancionador induzca a errores o los favorezca con motivo de su deficiente formulación, dejando margen al arbitrio de la autoridad.

De lo expuesto resulta evidente que no existe una relación o nexo lógico entre la supuesta infracción (relacionada con el pago del impuesto predial) y la sanción (inserta en el tema del impuesto sustitutivo de estacionamiento), por lo tanto, la norma impugnada sólo establece una cláusula general e indeterminada de infracción, que viola abiertamente el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador.

Ahora bien, podría suponerse, como lo hace la autoridad promovente, que del análisis contextual en el que aparece ubicada la norma impugnada —impuesto sustitutivo de estacionamiento— se deduce que el legislador más bien se quiso referir a lo dispuesto en el artículo 70-H de la misma Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Chiapas, la cual sí establece supuestos jurídicos que constituyen infracciones punibles con sanciones pecuniarias relacionadas con el pago de dicho impuesto.

"Capítulo VI.

Del impuesto sustitutivo de estacionamiento.

(...)

Artículo 70-H. Es obligación de los propietarios o poseedores destinar superficies o construir cajones para estacionamiento de vehículos de acuerdo al uso, características y ubicación de los inmuebles, no obstante de la obligación anterior, de (sic) la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, el Ayuntamiento (sic) podrá autorizar a las personas físicas y morales la sustitución del cumplimiento de la obligación señalada por la de pagar el impuesto a que se refiere este capítulo, en tanto no se construyan dichos cajones para estacionamiento.

Se harán acreedores a las sanciones y multas cuyos montos se establecen en la Ley de Ingresos Municipal, las personas físicas o morales que cometan las infracciones que se mencionan a continuación:

I. Por destinar total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos;

II. Por realizar construcciones en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos."

Sin embargo, tal interpretación no es constitucionalmente aceptable para tener por cumplida la garantías de legalidad y con ello, el principio de tipicidad, pues para conocer la infracción, los destinatarios de la norma tendrían que darse a la tarea de realizar una interpretación jurídica, siendo que la ley debe procurar, por sí misma o a través de una remisión lógica, la descripción de la conducta señalada como ilícita, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, de manera clara, precisa y exacta. De otro modo, se correría el riesgo de que con base en interpretaciones subjetivas quede margen para pretender el desconocimiento de la infracción, o bien, para la arbitrariedad de la autoridad encargada de su aplicación, quien por mandato constitucional sólo debe ceñirse a los términos estrictos del diseño de la norma, sancionando únicamente las acciones u omisiones que encuadren en el marco legal respectivo.

Consecuentemente, si sobre la norma en cuestión pesa un defecto estructural que impide saber con exactitud cuál es el hecho infractor que sanciona, es evidente que resulta contrario al principio de tipicidad, que compone parte de la garantía de legalidad, cuya observancia tratándose de disposiciones que establezcan sanciones administrativas debe cumplirse con la elemental claridad que permita a las autoridades encargadas de su aplicación, así como a sus destinatarios, conocer sin margen de duda cuál es el supuesto que actualiza la generación de la sanción, sin tener que acudir a meras suposiciones para saber si alguna conducta se ajusta o no a la norma relativa.

Sirven de apoyo a la anterior conclusión, la jurisprudencia y tesis aisladas de este Tribunal Pleno que se transcriben enseguida, aplicables por identidad de razones:

"FALSEDAD DE DECLARACION RENDIDA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA JUDICIAL. EL ARTICULO 247, FRACCION I, DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIEZ DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, QUE ESTABLECE LA SANCION APLICABLE A DICHO DELITO, VIOLA LA GARANTIA DE EXACTA APLICACION DE LA LEY PENAL. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P. IX/95, de rubro: "EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN A LA LEY MISMA.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, mayo de 1995, página 82, que la mencionada garantía, prevista en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la ley, ya que el mandato constitucional exige, para su cabal cumplimiento, que también la ley sea concebida en forma tal que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos, delito y pena, sean claros, precisos y exactos, a fin de evitar confusión en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Ahora bien, en congruencia con tal criterio, debe decirse que al disponer el artículo 247, fracción I, del código punitivo citado que la sanción aplicable al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas faltare a la verdad, será de dos a seis años, en adición a una multa de cien a trescientos días de multa, viola la garantía constitucional de referencia. Ello es así, porque al establecer como sanción a la conducta típica consistente en falsedad de declaración rendida ante autoridad pública distinta de la judicial, "de dos a seis años", el legislador no precisó debidamente la consecuencia jurídica del delito de que se trata, creando incertidumbre en la aplicación de la pena y permitiendo la actuación arbitraria de la autoridad encargada de imponerla, o de otras autoridades, quienes con base en interpretaciones contrarias a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, suponen que se trata de la pena de prisión. Además el mero establecimiento de un mínimo y un máximo de tiempo no conlleva, indefectiblemente, a considerar que la pena respectiva sea la de prisión, ya que no es ésta el único medio sancionatorio que la autoridad judicial puede imponer por un tiempo determinado, según se advierte del catálogo de penas contenido en el artículo 24 del referido Código Penal, que señala otras sanciones que pueden aplicarse por el

mencionado periodo, a saber: tratamiento en libertad, semilibertad, trabajo a favor de la comunidad, confinamiento, prohibición de ir a un lugar determinado, suspensión de derechos, inhabilitación o suspensión de funciones o empleos y vigilancia de la autoridad."¹⁶

"METROLOGIA Y NORMALIZACION. EL ARTICULO 112 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE CONTEMPLA LAS SANCIONES QUE PUEDEN IMPONERSE POR LAS INFRACCIONES QUE SE COMETAN, VIOLA LAS GARANTIAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA CONTENIDAS EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE PRIMERO DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS). El citado precepto viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues si bien establece diversas sanciones que pueden imponerse con motivo de las infracciones que se cometan, sin embargo, omite establecer los parámetros necesarios que permitan a la autoridad determinar el tipo de infracción que da lugar a la imposición de las sanciones especificadas, pues dicho precepto se refiere de manera genérica a los casos en que las autoridades pueden imponer las diversas sanciones que se especifican, al disponer 'quienes incurran en el incumplimiento de la ley y demás disposiciones derivadas de ella' permite que, a quien incurra en un incumplimiento menor, la autoridad le imponga una mayor sanción que a quien comete una infracción de mayor gravedad, lo que propicia la arbitrariedad al dejar a la autoridad administrativa ese amplio margen, como también ocurre respecto de cualquier tipo de incumplimiento, incluso cuando no amerita sanción. No obsta para la conclusión anterior, el contenido del artículo 115 del mismo ordenamiento, ya que sólo establece diversos grados de gravedad que deben tomar en cuenta las autoridades para imponer las sanciones que contempla la ley, pero no define o señala la conducta infractora que da lugar a cada una de las sanciones que se especifican; de lo que se sigue que no corrige la indeterminación contenida en la parte inicial del artículo 112, que deja a los particulares en estado de indefensión al permitir a la autoridad imponer sanciones de diferente rango a cualquier incumplimiento legal, con independencia de su gravedad, así como de que incluso pueda no ameritar sanción alguna."¹⁷

"COMPETENCIA ECONOMICA. EL ARTICULO 10, FRACCION VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL NO ESPECIFICAR LA CONDUCTA SOBRE LA CUAL RECAERA LA SANCION QUE PREVE, VIOLA LAS GARANTIAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA PREVISTAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La garantía de legalidad en materia de derecho sancionador no sólo significa que el acto creador de la norma deba emanar del Poder Legislativo, sino que los elementos esenciales de la conducta, así como la forma, contenido y alcance de la infracción, estén consignados en la ley, de manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, y el gobernado pueda conocer la conducta que constituye una infracción a la ley y a qué sanción se hará acreedor por actualizarse la hipótesis punitiva de la norma. Por su parte, la garantía de seguridad jurídica, en su expresión genérica, exige del legislador el establecimiento de normas que otorguen certeza y seguridad a los gobernados y que a la vez sirvan de orientación a la autoridad respectiva para imponer la sanción aplicable. En congruencia con lo antes expuesto, el artículo 10, fracción VII, de la Ley Federal de Competencia Económica viola las garantías constitucionales citadas, pues de su análisis relacionado con los diversos artículos 11, 12, 13 y 35 de ese ordenamiento, así como 23 y 24 del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia Económica, se colige que no señala con precisión el marco a través del cual la autoridad pueda ejercer su potestad sancionadora a quienes incurran en una práctica monopólica relativa, pues únicamente se concreta a señalar criterios genéricos referentes a que se dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia. Esto es, no obstante que la ley faculta a la Comisión Federal de Competencia para sancionar con multa (hasta por el equivalente a 100,000 veces el salario mínimo) a quien incurra en la hipótesis prevista en la aludida norma, lo cierto es que no especifica la conducta sobre la cual recaerá dicha sanción, con lo que se deja al arbitrio de la autoridad determinar la infracción que se presenta en cada caso."¹⁸

¹⁶ Tesis 1a. XLV/2001, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Primera Sala, Tomo XIII, junio de 2001, página 238.

¹⁷ P./J. 83/97, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, Novena Epoca, Pleno, noviembre de 1997, página 24.

¹⁸ Tesis P. XII/2004, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno, tomo XIX, abril de 2004, página 256.

En estas condiciones, procede declarar la invalidez del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis.

Si bien conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99¹⁹, en principio resultaría ya innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez aducidos, en la especie se estima conveniente su estudio a fin de evitar que en un futuro se presente nuevamente a la consideración de este Alto Tribunal el mismo problema planteado por el Procurador General de la República en sus conceptos de invalidez, en relación con la presunta infracción al artículo 22 constitucional, una vez que el legislador estatal hubiese corregido, en su caso, la incorrecta remisión que hizo en el artículo 12 reclamado al artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas.

OCTAVO.- En los conceptos de invalidez el promovente aduce que la norma reclamada contraviene lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, al prever una multa fija, prohibida por el marco constitucional.

Como puede advertirse, la norma controvertida establece que la autoridad municipal impondrá una multa equivalente a cien días de salario mínimo general vigente en el Estado de Chiapas, a quienes cometan las infracciones contempladas en el artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal para dicho Estado, empero, como se ha constatado en el considerando anterior, esta referencia es errónea, sin embargo, en tanto puede inducirse que se quiso referir a las señaladas en el artículo 70-H de este último ordenamiento, esto es, a quienes destinen total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos y a quienes realicen construcciones en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos, además de cobrar al infractor del impuesto sustitutivo de estacionamiento y los recargos omitidos, tiene naturaleza administrativa y no tributaria.

En consecuencia, si la multa prevista en la norma cuya invalidez se solicita no tiene naturaleza fiscal sino administrativa, como lo sostiene el Congreso del Estado de Chiapas, ya que se establece para sancionar a quienes cometen las infracciones consistentes en destinar total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos, dicha multa no queda sujeta a los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, según se explica en la tesis de rubro: *"MULTAS POR INFRACCION ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL."*, citada anteriormente.

Sin embargo, no obstante que, como se ha precisado, las multas administrativas por su naturaleza de aprovechamientos, no se rigen por los principios de proporcionalidad y equidad, sí es necesario que satisfagan lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, que en lo conducente establece:

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

El numeral transcrito prohíbe la imposición de multas excesivas. Al respecto, este Tribunal Pleno ha establecido jurisprudencia definiendo que se entiende por aquéllas en los siguientes términos:

"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."²⁰

¹⁹ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto." Tesis P./J. 100/99, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo X, septiembre de 1999, página 705.

²⁰ Tesis P./J. 9/95, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo II, julio de 1995, página 5.

Conforme a la jurisprudencia transcrita, una multa resulta excesiva cuando la ley que la prevé no dé posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa.

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

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

Por consiguiente, al prever el artículo 12 impugnado (interpretado en relación con el artículo 70-H de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas) una multa equivalente a cien días de salario mínimo vigente en ese Estado, en la fecha de la infracción, a quien destine total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos; o a quienes construyan obras en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos, esto es, una multa fija, entonces efectivamente vulnera el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerla no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

No es obstáculo a la conclusión alcanzada, lo argumentado por el Congreso del Estado de Chiapas en el sentido de que la norma impugnada no establece una multa fija que pueda calificarse de excesiva y violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal, ya que cumple con el principio de racionalidad en la previsión de su monto pues dispone un límite a la cuantía a que puede ascender y que al hacer referencia al salario mínimo general vigente en la entidad, guarda una proporción razonable con la capacidad económica del infractor, además de que se prevé una sola sanción para una conducta única y no para una multiplicidad de eventos que deban sancionarse, y que la misma busca desalentar los graves daños que la comunidad pueda resentir con la infracción a las normas administrativas relativas al destino de superficies y construcción de cajones para estacionamiento de vehículos, lo que resulta de interés general.

Efectivamente, como antes se razonó, para que una multa no resulte excesiva, la ley que la establece debe permitir a la autoridad fijar su cuantía de manera individualizada, por lo que es inexacto que la norma controvertida cumpla con el principio de racionalidad en la previsión de su monto al establecer un límite a su cuantía y referirse al salario mínimo general vigente en la entidad, ya que se establece un monto fijo que no permite a la autoridad atender a las diversas circunstancias a que se ha hecho referencia y que deben ser consideradas para respetar la norma suprema, con independencia del fin que persiga la imposición de la sanción.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulneran los artículos 16 y 133 constitucionales, que prevén los principios de legalidad y supremacía constitucional.

En estas condiciones, debe declararse la invalidez del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, en cuanto cita en su texto el artículo 9o. de la Ley de Hacienda Municipal del mismo Estado, porque con tal remisión se transgredió el principio de tipicidad que integra la garantía de legalidad prevista en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal, así como de la porción normativa de dicho concepto que dispone: "...una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el Estado;...", por violar el primer párrafo del artículo 22 de la misma Norma Fundamental, invalidez que surtirá sus efectos a partir del día siguiente a la publicación de la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Estado de Chiapas, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, contenida en el Decreto 282 publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veintidós de diciembre de dos mil cinco.

Notifíquese por medio de oficio a las partes interesadas, publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza, y Presidente en funciones Díaz Romero, se aprobaron los Resolutivos Primero y Segundo; y por mayoría de siete votos de los señores Ministros Luna Ramos, Gudiño

Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente en funciones Díaz Romero, se determinó suprimir el Resolutivo Tercero, y que los efectos de la declaración de invalidez de la norma impugnada fueran a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación; el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel votó a favor de su proyecto.

El señor Ministro Presidente en funciones Juan Díaz Romero declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, primero y segundo párrafos, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenó la publicación en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

No asistieron los señores Ministros Presidente Mariano Azuela Güitrón, por estar realizando otras actividades; y Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz, por estar disfrutando de vacaciones.

Firman los señores Ministros Presidente en Funciones y Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Funciones, Ministro **Juan Díaz Romero**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- 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 veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 4/2006, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Chiapas, se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el párrafo 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 Presidente en funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el veinticinco de mayo de dos mil seis.- México, Distrito Federal, a treinta de junio de dos mil seis.- Conste.- Rúbrica.

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 10/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2006.

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 **treinta de mayo de dos mil seis.**

VISTOS para resolver los autos de la presente acción de inconstitucionalidad 10/2006; y,

RESULTANDO QUE:

PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora), y norma impugnada.

Por oficio presentado el veintitrés de enero de dos mil seis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez 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 Michoacán.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán.

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

Artículo 14 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el veintitrés 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 14 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, 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 14 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 el pago de la tarifa dependiendo del rango en que se ubique el contribuyente, debiendo concluirse que no se está cobrando un derecho, sino una contribución al consumo de fluido eléctrico, por lo que la Legislatura del Estado de Michoacán excedió el marco de sus atribuciones y, en consecuencia, invadió la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXIX, sección 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 Michoacán para fijar contribuciones en materia de energía eléctrica, actuó fuera de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, transgrediendo los artículos 16 y 124 de ese ordenamiento.

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 14 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, 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 veinticuatro de enero de dos mil seis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 10/2006 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

En proveído de veinticinco 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 Chavinda, Estado de Michoacán, 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 Michoacán:

1.- Que es cierto que aprobó el Decreto Legislativo "30" que contiene la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", pero ello lo hizo en uso de la facultad que le confiere el artículo 44 de la Constitución Local.

2.- El artículo 14 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", de ninguna manera contraviene los preceptos constitucionales a que se refiere el promovente en su demanda, sino por el contrario, se adecua perfectamente a los mismos.

3.- En mil novecientos ochenta y tres se reformó el artículo 115 constitucional, estableciéndose en su fracción III, el mínimo de servicios públicos que los municipios están obligados a prestar, entre ellos, en el inciso b) el servicio de alumbrado público, y en la fracción IV, se establecieron las fuentes exclusivas de ingresos municipales, entre ellos, el impuesto predial.

4.- No obstante la previsión constitucional de los servicios públicos y de fuentes exclusivas de ingresos a favor de los municipios, gran parte de los municipios del país, tienen ingresos propios exigüos respecto de las participaciones federales que reciben, y aun ante esa pobreza financiera, los ayuntamientos tienen que prestar servicios públicos.

En este sentido, así como los municipios tienen la obligación de prestar servicios públicos, resulta lógico que tengan expresa facultad para cobrar los derechos correspondientes.

5.- La doctrina define a los derechos como una contraprestación en dinero que se paga por los servicios que proporciona la administración activa. Así, en el caso, los municipios deben prestar el servicio de alumbrado público, y derivado de esta obligación es que tienen la facultad de cobrar el derecho correspondiente previsto por la legislatura de cada entidad federativa en las correspondientes leyes de ingresos municipales.

6.- Que al expedir el artículo 14 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", el Congreso Local no desbordó el marco de sus atribuciones y en consecuencia, no invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, establecida en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal, por lo siguiente:

a) El Constituyente de mil novecientos diecisiete, estableció en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa según lo dispongan las leyes. Es decir, el Constituyente plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de sus funciones, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia, la forma y medida en que los individuos deben contribuir.

b) De los artículos 31, fracción IV y 73, fracción VII de la Constitución Federal se advierte: a) el poder tributario del estado en tanto cuenta con la facultad de imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas y, b) la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de contribuciones, lo que implica la responsabilidad de establecer elementos esenciales de conformidad con el principio de legalidad tributaria.

7.- Los derechos de alumbrado público que se impugnan, constituyen el pago del tributo por el aprovechamiento del alumbrado público y, resulta innegable que las contraprestaciones que exige el poder público por el servicio citado, son una contribución que beneficia directamente tanto al Municipio como a los gobernados.

8.- El hecho de que la Ley de Ingresos y el artículo impugnado establezcan el cobro del alumbrado público, únicamente a aquellas personas que consumen energía eléctrica, no la convierte en una ley privativa, por el contrario, se trata de una ley general y abstracta, que no señala individuos en lo particular, sino que los causantes serán todos los consumidores de energía eléctrica.

9.- Que sí tiene facultades para establecer derechos sobre la prestación del servicio de alumbrado público, y ello lo apoya en los artículos 10., 184 y 217 de la Ley de Hacienda del Estado y 10., 171 y 173 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

10.- La doctrina ha denominado "tributo especial", "contribución de mejoras", "contributo" ó "contribución especial", a aquellos que se establecen a cargo de las personas que se benefician de manera especial con alguna obra o servicio público y que sean destinadas a cubrir los gastos que requieran la propia obra o servicio.

11.- Los derechos de cooperación por concepto de alumbrado público, impropriamente la ley los identifica como "derechos", pero no existe duda alguna de que se trata de una "contribución especial", pues la causa de su exacción no es la prestación del servicio público de alumbrado, sino la circunstancia de que el Municipio lleve a cabo ciertas actividades encaminadas a satisfacer con mayor eficacia el servicio en cuestión, por ejemplo mediante la instalación de unidades de luz mercurial o fluorescente, con lo que inequívocamente los consumidores obtienen un beneficio.

12.- Al establecer los referidos derechos, el Congreso del Estado no legisló sobre materia de energía eléctrica, la cual indudablemente se encuentra reservada a la Federación, sino que lo hizo con base en la facultad impositiva que el Estado tiene para el logro de las funciones que le son encomendadas para establecer las contraprestaciones que estime convenientes sobre los servicios públicos que presta, en el caso, sobre la prestación del servicio de alumbrado público.

En este sentido señala que una cuestión es legislar sobre materia de energía eléctrica, y otra muy distinta es legislar sobre derechos por la prestación de un servicio público.

13.- Que sí tiene facultad para establecer los derechos o contribuciones de mérito, pues tiene competencia derivada para ello y, por ende no es posible admitir que exista una invasión de las esferas de la Federación.

14.- La acción de inconstitucionalidad es improcedente por infundada, porque en la especie no se acredita que la norma reclamada sea contraria a la Constitución Federal, sino que por el contrario, reúne los requisitos que al efecto establece el artículo 31 de la propia Constitución y, además, respeta los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que constitucionalmente deben contener todos los derechos e impuestos.

Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán:

Que es cierto el acto que se le atribuye por lo que respecta a la promulgación y a la orden de publicación de la norma impugnada, cuya actuación tiene fundamento en los artículos 60, fracción I y 65 de la Constitución del Estado de Michoacán que facultan al Gobernador del Estado a promulgar y a ordenar la publicación de los decretos expedidos por el Poder Legislativo del Estado.

SEXTO.- Manifestaciones del Municipio de Chavinda, Estado de Michoacán. El Municipio de Chavinda, Estado de Michoacán manifestó, en síntesis, que:

1.- No obstante el señalamiento de servicios públicos y de fuentes exclusivas de ingresos a favor de los municipios previstas en la Constitución Federal, gran parte de los municipios que hay en el país no viven en la autonomía financiera que establece la referida Constitución, ya que los ingresos propios son exigüos respecto de las participaciones federales que reciben y no obstante esa pobreza financiera, los ayuntamientos tienen que prestar servicios públicos.

2.- Los municipios deben prestar el servicio de alumbrado público y consecuentemente a esta obligación se otorga la facultad de cobrar el derecho correspondiente previsto por la legislatura de cada entidad federativa en la correspondiente Ley de Ingresos Municipal que establece las fuentes de ingreso que el municipio puede cobrar en un ejercicio fiscal.

3.- Con el artículo impugnado la Legislatura del Estado de Michoacán no desbordó el marco de sus atribuciones y, en consecuencia, no invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, por las siguientes razones:

a) Los derechos de alumbrado público constituyen el pago del tributo por el aprovechamiento del mismo y, resulta innegable que las contraprestaciones que exige el poder público por el servicio citado, son una contribución que beneficia directamente tanto al Municipio como a los gobernados.

b) El hecho de que la Ley de Ingresos y el artículo impugnados establezcan el cobro de alumbrado público únicamente a aquellas personas que consumen energía eléctrica, no la convierte en una ley privativa, por el contrario, es una ley general y abstracta, que no señala individuos en lo particular, sino que los causantes serán los consumidores de energía eléctrica, por cuya razón, la ley y precepto impugnados no son inconstitucionales y privativos.

c) Impropiamente la ley los identifica como “derechos”, pero no existe duda de que se trata de una “contribución especial”, pues se desprende que la causa de la exacción no es la prestación del servicio público de alumbrado, sino la circunstancia de que el Municipio lleve a cabo ciertas actividades encaminadas a satisfacer con mayor eficacia el servicio en cuestión. Ejemplifica que mediante la instalación de unidades de luz mercurial o fluorescente los consumidores obtienen un beneficio.

d) Que una cuestión es legislar sobre materia de energía eléctrica y otra diversa lo es legislar sobre derechos por la prestación de un servicio público.

e) El espíritu del Constituyente fue que el los municipios sean libres y para lograrlo, les otorgó autosuficiencia financiera, para que puedan satisfacer plenamente su función de gobierno.

f) Agrega que al no estar expresamente restringido por la Constitución Federal, debe concluirse que la Legislatura del Estado sí tiene facultad para establecer los derechos o contribuciones sobre el servicio de alumbrado público, al tener competencia derivada para ello y, no es posible admitir que exista invasión de las esferas de la Federación por parte de las autoridades responsables, cuando legisla en el renglón impositivo ya referido.

4.- Finalmente, aduce que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, por cuanto que no se acreditó que la norma reclamada fuese contraria a la Constitución Federal, sino que por el contrario reúne los requisitos que establece el artículo 31 de la mencionada Constitución, y además respeta los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que deben contener los derechos e impuestos.

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 14 de la “Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, 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.

¹ “ARTICULO 60.- El plazo para ejercer 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. ...”.

Ahora bien, la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006", la cual contiene el artículo 14 impugnado en el presente medio de control constitucional, se publicó el viernes veintitrés 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 sábado veinticuatro de diciembre de dos mil cinco al domingo veintidós de enero de dos mil seis; sin embargo, al ser inhábil el último día del plazo, podía haberse presentado el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes veintitrés de enero de dos mil seis.

En el caso concreto, según consta del sello que obra al reverso de la foja quince del presente expediente, la demanda se presentó el lunes veintitrés 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 14 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, 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 Michoacán 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 Michoacán, 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:

"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 inobjectables, 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 14 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, 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.

² Foja 16 del expediente.

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

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

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.

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.

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

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

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

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

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.

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

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

⁸ “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.”

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).

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 Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, sólo reconoce como contribuciones a los impuestos, contribuciones especiales y derechos, definiendo a estos últimos en su artículo 3o.¹⁰, como las contraprestaciones establecidas en ley por pago a los municipios, por los servicios de carácter administrativo prestados directamente o a través de organismos descentralizados que se constituyan para tales efectos.

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.

¹⁰ "Artículo 3o.- Derechos son las contraprestaciones establecidas en Ley por pago a los municipios, por los servicios de carácter administrativo prestados directamente o a través de organismos descentralizados que se constituyan para tales efectos".

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 14 impugnado, debe citarse su contenido, el cual se encuentra previsto en el Título Tercero denominado "De los derechos", Capítulo V denominado "Por servicios de alumbrado público", de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006":

"TITULO TERCERO

DE LOS DERECHOS

CAPITULO V

POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO

Artículo 14.- El servicio de alumbrado público que se preste por los municipios (sic), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42 último párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, causará derechos sobre el importe del consumo de energía eléctrica mensual o bimestral que realicen las personas físicas o morales de cada municipio, aplicando las siguientes tasas:

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

Del artículo transcrito se advierte que la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, 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 14, al regular que la base para el cálculo de este derecho **es el importe del consumo de energía eléctrica mensual o bimestral, que realicen las personas físicas o morales de cada municipio, y que a dicha base se aplicarán las tasas contenidas en dicho precepto.**

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

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

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

Por tanto, no obstante que el artículo 14 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 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

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.

Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION.'

Finalmente resulta conveniente precisar que no obstante que el artículo 14 impugnado señala que este derecho se establece con apoyo en lo dispuesto en la parte final del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, lo cierto es que este último precepto no fue impugnado expresamente por el accionante, y por ende, no existe concepto de invalidez alguno respecto de su inconstitucionalidad.

Así, con apoyo en lo precisado este Tribunal Pleno estima conveniente señalar que es intrascendente que el citado artículo 14 impugnado remita el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues con esta remisión solamente se pone de manifiesto que tal contribución no es contraria al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual permite recibir participaciones a las entidades federativas en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener ciertos impuestos locales o municipales, entre los cuales no se encuentra el del pago de derechos por el servicio de alumbrado público, aun cuando para su cobro se utilice una mecánica aplicable sobre el consumo de energía eléctrica, aspecto relacionado con el abatimiento de la doble o múltiple tributación, la cual en este asunto no está debate, sino únicamente el tema relativo a si el método de imposición del gravamen reclamado desnaturaliza o no el concepto de los derechos, entendidos éstos como "...las contribuciones establecidas en la ley, por recibir los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público...", según reza el artículo 3o., fracción II del Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, antes aludido.

En relación con la interpretación del último párrafo del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, conviene tener presente que la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha establecido la tesis de jurisprudencia 2ª./J.17/2001¹³., del tenor siguiente:

"COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS. EFECTOS DE LA CELEBRACION DE LOS CONVENIOS DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL. Cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imposables que se encuentren gravados por un impuesto federal participable, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo, ni en el negativo, correspondiente a la exención de impuestos, sino en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos. Por otra parte, en razón de que al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local renunció a imponer las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables, ello conlleva, incluso a la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la potestad relativa, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello, tal como deriva del contenido de la tesis jurisprudencial número 146 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 149 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: 'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA'".

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 14 de la "Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006".

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.

¹³ Novena Epoca. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII. Mayo de 2001. Página: 293.

En tal virtud, al haberse declarado la invalidez del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por el promovente tendientes a evidenciar que 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.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 14 de la “Ley de Ingresos para el Municipio de Chavinda, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2006”, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, de veintitrés 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 Michoacán 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.

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

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 10/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el párrafo 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 celebrada el treinta de mayo de dos mil seis.- México, Distrito Federal, a treinta de junio de dos mil seis.- Conste.- Rúbrica.

¹⁴ Novena Epoca. 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.

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.