

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 17/2005, promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Chihuahua.

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 17/2005.
PROMOVENTE:
PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.**

**MINISTRO PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA.
SECRETARIO: MARTIN ADOLFO SANTOS PEREZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al *doce de noviembre de dos mil siete*.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

PRIMERO.- Por oficio presentado el siete de julio de dos mil cinco, 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 solicitando la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas por las autoridades que a continuación se precisan:

“AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA IMPUGNADA.- a) Congreso de la Entidad, Libertad número 9, zona centro (Torre Legislativa), Chihuahua, Chihuahua.--- b) Gobernador del Estado, Aldama número 9 (Palacio de Gobierno), Chihuahua, Chihuahua.--- NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.--- Se demanda la declaración de invalidez del artículo 61, fracción IV, segundo párrafo del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado el 8 de junio de 2005 en el Periódico Oficial de la Entidad, cuyo ejemplar se anexa al presente oficio”.

SEGUNDO.- El concepto de invalidez que se hizo valer es el siguiente:

“UNICO.- Violación del artículo 61, fracción IV, párrafo segundo del Código Municipal del Estado de Chihuahua a los numerales 5o., primer párrafo, 14, segundo párrafo, 115, fracción VIII, segundo párrafo, 123, Apartado B, fracción IX y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Los artículos de la Constitución Federal que resultan vulnerados con la emisión de la norma general impugnada, en la parte que interesa, señalan:--- ‘ARTICULO 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.--- ...’--- ‘ARTICULO 14. ... --- 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.--- ...’--- ‘ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:--- I. a VII. ... --- VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.--- Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias;--- ...’--- ‘ARTICULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.--- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:--- A. ... --- B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:--- I. a VIII. ... --- IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.--- En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su

trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;--- ...'.---

'ARTICULO 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados'.---

Por su parte, el artículo 61, fracción IV del Código Municipal del Estado de Chihuahua, prevé:---

'ARTICULO 61.- Para ser funcionario municipal se requiere:---

I. a III. ... --- IV.- No ser cónyuge, pariente consanguíneo o afín, en línea recta, sin limitación de grado o colateral por consanguinidad, dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo, del Presidente Municipal, del Presidente Seccional, de los Regidores o del Síndico.---

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a quien tenga una antigüedad mínima de un año en su puesto o función, al momento de la toma de posesión de los integrantes del ayuntamiento o de las Juntas Municipales; según sea el caso.---

V. ...'.---

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5o. de la Carta Magna, el derecho a la libertad del trabajo consiste en que a nadie se le puede impedir el ejercicio de su profesión, industria o comercio, salvo por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, por resolución gubernativa o cuando se ofendan los derechos de la sociedad.---

Esto es, el precepto 5o. constitucional establece las libertades del trabajo, de industria y de comercio; consigna, por una parte, la posibilidad de que toda persona elija la profesión que más le agrada y, por otra, hace mención de las limitaciones al ejercicio de esa libertad.---

La norma constitucional transcrita garantiza la libertad de trabajo, conforme dos lineamientos específicos, a saber:---

A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.---

El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.---

Estos lineamientos que garantizan la llamada libertad de trabajo, en términos del primer párrafo del artículo 5o. de la Carta Magna, se sustentan a su vez en principios fundamentales que constituyen requisitos necesarios que deben darse para que se haga exigible la garantía constitucional.---

Esto es así, ya que la libertad de trabajo no se prevé de manera irrestricta e ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales, como son:---

a. Que no se trate de una actividad ilícita;---

b. Que no se afecten derechos de tercero, y---

c. Que no se afecten derechos de la sociedad en general.---

En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley; dicho de otra manera, la garantía no podrá exigirse cuando sea ilícita, es decir, que esté prohibida por ley o que, aun y cuando no esté prohibida expresamente, de alguna manera pueda significar transgresión al derecho positivo mexicano.---

Tocante al segundo presupuesto normativo, éste implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación a derechos de tercero, esto es, que estando permitida por la ley, exista un derecho preferente tutelado por la ley a favor de otro u otros que se ubiquen en una situación jurídica determinada, que pueda verse afectado por el desarrollo de la actividad de aquél.---

El tercer presupuesto normativo establece que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, que es el derecho de la sociedad en general.---

Esto último se entiende, en tanto que existe un valor que pondera y asegura el derecho positivo mexicano, que se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus aspectos, por ello, se protege el interés de la sociedad por encima del interés particular.---

En estas condiciones, puede considerarse que la garantía individual en estudio, no es absoluta, en tanto que pondera a su vez la licitud de la actividad de que se trate así como los derechos de tercero y de la sociedad en general, consignando de esta manera limitaciones a dicha garantía basados en principios fundamentales a los que debe atenderse para su exigibilidad y tutela. Por otra parte, del análisis cuidadoso del artículo 5o. de la Constitución Federal, se desprende que el Poder Legislativo, en su función de emitir leyes, puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y

abstracta, determinando que una actividad es ilícita, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a esa garantía en relación a gobernados en particular, aunque éstos se mencionen de modo implícito, de modo tal que una vez aplicada a ellos la disposición, ésta perderá su eficacia.--- La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y, además, en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales al determinar que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de tercero y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad.--- Ahora bien, del estudio integral de la disposición impugnada, se colige que los funcionarios municipales de la entidad que no hayan cumplido un año de antigüedad en el puesto o función que desempeñen, no podrán seguir prestando sus servicios como empleados del Ayuntamiento y, en consecuencia, serán removidos de su cargo si su cónyuge, un pariente consanguíneo o afín, en línea recta, sin limitación de grado o colateral por consanguinidad, dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo, asume las funciones de Presidente Municipal, Presidente Seccional, Regidor o Síndico, violando con ello, la libertad de trabajo que tiene todo gobernado.-- El hecho de tener cierto tipo de parentesco con el cabildo recién electo y no contar con la antigüedad de un año como funcionario municipal, no se contrapone a las limitantes establecidas en el artículo 5o. constitucional, esto es, dicha función pública no es ilícita y sólo puede ser vedada por resolución judicial, cuando afecta los derechos de tercero o por determinación gubernativa cuando afecte a la misma sociedad chihuahuense.--- La licitud en la ocupación de un cargo en el servicio público municipal deriva del hecho mismo de que es un cargo público para actividades relacionadas con los municipios o juntas municipales, previsto expresamente en un ordenamiento legal emitido por la Legislatura del Estado – Código Municipal del Estado de Chihuahua-, y que es de orden público e interés social que tiene como fin asegurar el desempeño profesional de los servidores públicos adscritos a dicho ente público, al respecto el citado ordenamiento señala en su artículo 76 que el trabajador al servicio de un municipio es toda persona que le preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud del contrato, nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.--- Las circunstancias de parentesco y antigüedad en análisis, tampoco afecta derechos de tercero, en virtud de que los cargos en el servicio público que prevé el Código Municipal chihuahuense, siempre que se apeguen a los principios de honorabilidad, honradez, legalidad, imparcialidad, eficacia y eficiencia, no puede implicar afectación a derechos de tercero, sino por el contrario, la actividad cotidiana que realiza dicho funcionario tiende a las satisfacción de las necesidades de la sociedad, siempre en beneficio de la misma.--- Finalmente, por cuanto hace a que no deben afectarse derechos de la sociedad, cabe señalar que un cargo en el servicio público municipal, no puede implicar lesión al interés general, en la medida que, como ya quedó expuesto, la ley que lo rige es de orden público e interés social y, además tiene por objeto prestar los servicios que necesita la población, lo cual evidentemente es en beneficio de la propia sociedad.--- En ese orden de ideas, se concluye que el ejercicio de un cargo dentro del servicio municipal, es acorde con los principios fundamentales en que se basa la garantía de libertad de trabajo.--- En tales circunstancias, es evidente que la Legislatura del Estado de Chihuahua trastoca los derechos laborales de los funcionarios municipales de la entidad al disponer que cuando no hayan cumplido un año de antigüedad en el puesto o función que desempeñan, no serán considerados como funcionarios públicos municipales, no obstante que con anterioridad cubrieron los requisitos establecidos en la norma para el ingreso al puesto correspondiente, lo cual tiene como consecuencia que sean removidos de su cargo, y por consiguiente su despido, si su cónyuge, pariente consanguíneo o afín, en línea recta, sin limitaciones de grado o colateral por consanguinidad, dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo, asumen las funciones de Presidente Municipal, Presidente Seccional, Regidor o Síndico, sin que se configure alguna de las hipótesis previstas para prohibir el derecho al trabajo.--- Corrobora lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial, aplicado por analogía:--- Novena Epoca.--- Instancia: Pleno.--- Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.--- Tomo: IX, Abril de 1999.--- Tesis: P./J. 29/99.--- Página: 258.--- 'LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTIA A GOBERNADOS EN PARTICULAR.- Del análisis cuidadoso del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, se desprende que el Poder Legislativo puede, al emitir una ley, restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, determinando que un actividad es ilícita, pero de ninguna manera puede establecer restricciones a esa garantía en relación con gobernados en particular, aunque éstos se mencionen de modo implícito, de modo tal que una vez aplicada a ellos la disposición, ésta pierda su eficacia. La razón radica en que la ley debe tener los atributos señalados y, además en que el propio precepto constitucional reserva a la función judicial y a la administrativa ese tipo de restricciones personales al determinar que la libertad ocupacional puede vedarse por resolución judicial, cuando se afecten derechos de terceros, y por resolución gubernativa, en los términos que señale la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad'.--- Resulta entonces que el artículo 61, fracción IV, segundo párrafo del Código Municipal de Chihuahua, contraviene la garantía de libertad de trabajo prevista por el artículo 5o. de la Constitución Federal, que esencialmente establece que a nadie podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos y no se afecten derechos de tercero o de la sociedad, siendo que en el caso, como ya quedó expuesto con anterioridad, no se trata de una actividad ilícita, ni se afecta tales derechos, en consecuencia, procede que ese Supremo Tribunal, declare la invalidez de la norma general en referencia.--- El artículo 14, segundo párrafo de la Constitución General de la República, antes reproducido, consagra la garantía de audiencia que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a los actos del poder público que tiendan a privarlo de sus derechos.--- Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, sea mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.--- Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber:--- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite.--- Que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones, y--- Que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.--- Como se advierte, el numeral en mención protege los derechos, atribuciones o facultades de las personas físicas y morales ante la posibilidad de que sufran algún acto de privación de tales derechos o atribuciones por parte de un órgano de gobierno, siendo dicho acto el presupuesto esencial para que exista una posible violación al precepto en comento.--- En ese contexto, para que algún funcionario municipal en el Estado de Chihuahua sea cesado o separado de su cargo es necesario que se actualicen diversas causas que la ley establece y bajo la tramitación de un procedimiento, tales exigencias deben ser observadas en aras de cumplir los principios constitucionales descritos con anterioridad.--- El Código Municipal de Chihuahua en su artículo 76 dispone que el trabajador al servicio de un municipio, es toda persona que le preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud del contrato, nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, bajo la calidad de confianza o de base.--- Asimismo, se establece que entre los trabajadores de confianza se encuentran los titulares de las dependencias de la administración municipal; el secretario particular del Presidente Municipal; los jefes y subjefes de departamento; los cajeros de las oficinas receptoras; auditores; pagadores; inspectores; administradores de servicios públicos; miembros de comisiones de estudio; consultores; asesores; ingenieros comisionados en obras públicas; miembros de la policía, tránsito y bomberos municipales y alcaldes, mientras que los trabajadores de base son los no incluidos en la enumeración

anterior. La relación laboral entre el Municipio y sus trabajadores se sujetará, en lo previsto en el Código Municipal y supletoriamente el Código Administrativo para el Estado de Chihuahua.--- Tales ordenamientos jurídicos estatales, establecen una serie de normas que los funcionarios municipales deben observar en el desempeño de sus funciones, para que no sean cesados o destituidos en su encargo, por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone, entre otras cosas, el procedimiento bajo el cual serán sometidos los trabajadores que no cumplan con sus funciones, así como las posibles sanciones a las que se harían acreedores, entre las que se encuentran una amonestación por escrito, una sanción económica, suspensión, destitución e inhabilitación.--- El procedimiento a seguir para aplicar las sanciones antes mencionadas con excepción de la amonestación, conforme al artículo 34 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, se lleva a cabo de la siguiente manera:--- Conocida una irregularidad, se le solicitará un informe al servidor público presunto responsable de la misma, haciéndole llegar, en su caso, copia de la denuncia, acta administrativa o pliego de observaciones, así como de la documentación en que se funde, concediéndole un plazo de quince días hábiles para que formule por escrito su contestación y ofrezca pruebas.--- Transcurrido el plazo mencionado en el párrafo anterior, se señalará día y hora para la celebración de una audiencia, en la que se desahogarán las pruebas ofrecidas y se expresarán los alegatos; citándose al denunciante y al servidor público para resolución, la que deberá ser pronunciada dentro de los quince días hábiles siguientes:--- La resolución que se dicte, deberá notificarse al encausado y al denunciante, dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que se pronuncie.--- La Dirección General de Administración del Gobierno Estatal notificará al superior jerárquico del servidor público, las sanciones que impusiere.--- Cuando no se cuente con elementos suficientes para resolver o se descubrieren algunos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del denunciado o de otras personas, y hasta antes de la citación para resolución, para mejor prever podrá ordenarse la práctica de diligencias, así como el emplazamiento de los servidores públicos involucrados. Cuando la Dirección General practique éstas, el superior jerárquico podrá designar un representante que participe en las mismas.--- De todas las diligencias que se practiquen, se levantará acta circunstanciada que deberán suscribir quienes en ella intervengan. En caso de negativa se asentará tal circunstancia, sin que esto afecte su valor probatorio.--- Es claro que de lo anterior, se puede concluir que existe un procedimiento bien definido para aplicar las sanciones correspondientes, para el caso de que algún servidor público en el Estado incurra en responsabilidad.--- Atento a ello, resulta incuestionable que la norma combatida, es violatoria de la Constitución Federal, al establecer que no podrán seguir ejerciendo como funcionarios municipales, aquellos que tengan algún parentesco consanguíneo o por afinidad con el Presidente Municipal, Presidente Seccional, Regidores, o con el Síndico y que no hayan cumplido un año en el ejercicio de sus funciones, esto es, serán destituidos sin que medie el procedimiento indicado líneas arriba, ante las autoridades estatales de la materia y en la que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.--- Lo anterior obedece al hecho de que al privar a los empleados del Municipio del derecho de continuar laborando sin que sean oídos y vencidos en juicio, atenta contra la garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- De igual forma, resulta vulnerado el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en relación con el 123, Apartado B, fracción IX, de dicho Ordenamiento Supremo, en razón de que el primer numeral invocado otorga a las Legislaturas locales la facultad de regular las relaciones de trabajo entre el Municipio y sus trabajadores, con base en los principios del precepto 123.--- El artículo 123, Apartado B de la Constitución Federal, regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por lo que debe inferirse que tal disposición debe ser considerada por las Legislaturas locales para regular las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores.--- Lo anterior, se desprende de la reforma al entonces artículo 115 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, que entre otros aspectos, comprendió el régimen laboral de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios. La referida modificación estableció en la entonces fracción IX del numeral 115 que las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, así como entre los diferentes municipios de la República y sus trabajadores serían materia de la Legislación local, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución

Federal.--- A pesar de que la intención del Organó Reformador Revisor de la Constitución era otorgar tutela laboral a ese sector de los trabajadores, la reforma adolecía de precisión, ya que no determinó cuál de los Apartados A o B, que componen el artículo 123, sería el criterio orientador respecto a los principios mínimos legales a reconocer en las leyes respectivas.--- Sin embargo, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, citada por Carlos F. Quintana Roldán en su obra denominada Derecho Municipal, en su parte relativa expresó:--- ‘Se sugiere a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, en acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias’.--- Así entonces, del texto en cita se observa que la finalidad de la reforma fue de otorgar a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales los derechos mínimos a los que alude el Apartado B del artículo 123.--- Adicionalmente, ese Alto Tribunal al resolver la Contradicción de Tesis 156/2002-SS, determinó lo siguiente:--- ‘En efecto, si bien es cierto de acuerdo con lo dispuesto por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, lo que en relación con la fracción IX (a contrario sensu) del propio numeral y los artículos 115, fracción VIII, último párrafo y 116, fracción V, de la misma Carta Magna, ha sido interpretado por este Alto Tribunal (en las tesis aisladas y jurisprudencial mencionadas) en el sentido de que esos trabajadores se encuentran excluidos de la estabilidad en el empleo y de los derechos derivados de esa prerrogativa, como son la reinstalación en el cargo o la indemnización constitucional en caso de despido injustificado, también es verdad que este propio Tribunal ha reconocido que el artículo 123 constitucional únicamente consagra derechos mínimos a favor de los trabajadores que pueden ser válidamente mejorados por cualquier convenio o disposición legal.--- ...’.--- Ahora bien, el artículo 123, Apartado B, fracción IX, prevé que todo trabajador no puede ser suspendido o cesado sin causa justificada en los términos que fije la ley, y para el caso de separación injustificada tendrá derecho a que se sustancie el procedimiento que la propia ley establezca para el efecto de optar por su reinstalación o indemnización.--- En este sentido, la norma constitucional prevé que para el caso de que un trabajador sea impedido del ejercicio de la función que desempeña debe seguirse un procedimiento previamente establecido en la ley, así los Congresos locales deben garantizar que todo trabajador que labore en el Estado goce de las garantías laborales que consagra la Constitución Federal, entre las que se destaca la de la permanencia en el cargo, la cual sólo podrá ser limitada mediante las causas que la propia ley establezca y, como ya se dijo, mediante la observancia de un procedimiento.--- Motivo por el cual la norma combatida resulta violatoria de los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 123, Apartado B, fracción IX, de la Constitución General de la República, en razón de que la Legislatura local al emitir la disposición general que se combate, limita el derecho al trabajo que tienen los parientes por consaguinidad o por afinidad, en línea recta, sin limitación de grado o colateral por consaguinidad, dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo grado, con los ediles recién electos y que no hayan cumplido un año de antigüedad en el empleo o cargo que desempeñen, al no otorgarles el derecho de seguir en el ejercicio del cargo o empleo, sin que exista causa justificada y previo procedimiento legal.--- Finalmente, el artículo 133 de la Carta Magna impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la misma Norma Suprema, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, y la contravención de tal imperativo conlleva necesariamente la vulneración del principio conocido como de supremacía constitucional.--- En este sentido, y toda vez que el precepto que se combate contradice lo dispuesto en los numerales 5o., primer párrafo, 14, segundo párrafo, 115, fracción VIII, segundo párrafo, 123, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es incuestionable que se conculca el principio de supremacía constitucional, puesto que dicha norma impugnada pretende ubicarse por encima de la misma Carta Magna”.

TERCERO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son 5o., primer párrafo, 14, segundo párrafo, 115, fracción VIII, segundo párrafo, 123, Apartado "B", fracción IX y 133.

CUARTO.- Mediante proveído de ocho de julio de dos mil cinco el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 17/2005 y turnar el asunto al Ministro Juan N. Silva Meza, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.- Por auto de la misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran su respectivo informe.

SEXTO.- Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Chihuahua manifestó, en síntesis, lo siguiente:

1.- Que el promovente de la acción aduce que conforme a la norma general impugnada los funcionarios municipales de la entidad que no hayan cumplido un año de antigüedad en el puesto o función que desempeñen, no podrán seguir prestando sus servicios como empleados del ayuntamiento y, como consecuencia, serán removidos de su cargo si su cónyuge, un pariente consanguíneo o afín, en línea recta, sin limitación de grado o colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo, asume las funciones de Presidente Municipal, Presidente Seccional, Regidor o Síndico; lo cual es incorrecto, puesto que interpreta en forma literal el artículo 61, fracción IV, del Código Municipal para el Estado, impugnado, en lugar de realizar una interpretación histórica, armónica y sistemática del mismo, examinando no sólo el contenido íntegro, sin separar los diferentes elementos que lo componen, sino además otras disposiciones de la ley combatida y demás contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para esa entidad federativa.

2.- Que si bien, como lo aduce el promovente, la función pública en sí misma es totalmente lícita, lo cierto es que cuando se actualiza la hipótesis que ya estaba prevista en el artículo 61, fracción IV, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, esa licitud se desvirtúa, como consecuencia de las características personalísimas del individuo que es contratado o designado y, por ende, se traduce en ilícito.

Que es la propia Constitución Federal la que faculta a las legislaturas locales para restringir la libertad de trabajo, siempre y cuando sea en forma general, abstracta e impersonal, si se considera que determinada actividad es ilícita, afecta derechos de tercero o de la sociedad en general, por lo que en el caso, si bien la función pública en sí misma es lícita, también lo es que tal ilicitud puede desprenderse en cada caso concreto de la persona misma que está en un determinado momento ejerciendo tal función o puesto, en relación a sus propios atributos, inherentes a la personalidad, como son el estado civil y la filiación, que pueden ligarlos a quienes detentan el poder.

3.- Que no debe pasar inadvertido que el propio artículo 61 impugnado, contiene los requisitos que deben cubrirse por aquellas personas que aspiren a fungir como funcionarios públicos en alguno de los ayuntamientos existentes en el Estado de Chihuahua, y ese numeral en forma previa a la reforma combatida ya establecía la prohibición de ser funcionario cuando existiera algún nexo de parentesco con el Presidente Municipal, seccional o regidor, párrafo al que el Congreso sólo adicionó la figura del Síndico al listado de funcionarios de elección popular ya previstos.

Que en la forma en que estaba prevista la norma antes de la reforma impugnada, daba lugar a la práctica de burlar la ley, pues una vez realizado el proceso electoral correspondiente, del cual se desprendían los funcionarios electos para un próximo periodo administrativo municipal, aprovechándose de esa condición, constreñían a las autoridades salientes a que los familiares de los primeros fueran ingresados a la nómina municipal y estos últimos, por presión o amistad accedían a tales pretensiones.

Que por tanto, desde el conocimiento de que una persona resultaba electa para una próxima administración, como Presidente municipal, seccional, regidor o síndico, sus familiares se colocaban desde la administración próxima anterior, de tal forma que al rendir protesta de su cargo los primeros y acceder al poder, ya no incurrieran en violación a las normas aplicables al pretender contratar a sus allegados, lo que hacía nugatorio el espíritu del artículo 16, fracción IV, del Código Municipal para el Estado, en perjuicio de la sociedad chihuahuense, pues ese nepotismo se ejecutaba en menoscabo de las posibilidades de acceso a un puesto o función pública de quienes efectivamente cubrieran a cabalidad el perfil requerido en cada caso, por lo que es erróneo lo argumentado por el accionante, ya que no sólo existe ilicitud en el objeto, con relación al sujeto, a lo que se impuso una restricción, sino además, la reforma legal impugnada atendió al amparo de los intereses de la sociedad en general, en tanto que se combaten las aludidas acciones de nepotismo encubierto.

4.- Que otro factor que se debe considerar es que el Código Municipal del Estado, al ser de orden público e interés social por la materia que regula, tiene entre sus fines el aseguramiento del desempeño profesional de los servidores públicos, situación que se vería comprometida si se permitiera que los familiares de los ediles, regidores o síndicos pudieran ser designados como funcionarios, por tanto lo que se trata de evitar es la formación de cotos de poder que en un momento comprometan los recursos públicos que manejan los ayuntamientos o el mal uso de las atribuciones que las leyes les confieren a quienes prestan sus servicios en la administración pública municipal, lo que afectaría a la sociedad.

5.- Que también la contratación de familiares en la administración municipal, afectaría los derechos de terceros, puesto que la contratación no podría ser imparcial si se trata de una persona ligada por el parentesco.

6.- Que el artículo 23, fracción XII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Chihuahua, prevé que todo servidor público tiene la obligación de abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios, y además, conforme al artículo 29, fracción II, del Código Municipal estatal, es facultad del presidente municipal designar y remover libremente a los funcionarios y empleados de la administración municipal, cuando no esté determinado de otro modo en las leyes.

Que por tanto, el artículo impugnado no resulta violatorio de la garantía de trabajo consagrada en el artículo 5, párrafo primero, constitucional.

7.- Que tampoco se violan los artículos 115, fracción VIII, en relación con el 123, Apartado B, fracción IX, ambos de la Constitución Federal y, por ende, el artículo 14, párrafo segundo, del propio ordenamiento, ya que el numeral 61, fracción IV, del Código Municipal impugnado, establece una excepción a la regla general, consistente en un requisito para ser funcionario municipal, como es no tener los nexos de parentesco o matrimonio ahí precisados, por lo que se fijó un criterio de temporalidad suficiente a efecto de garantizar la no intervención de quienes asumirán los cargos de elección popular en los ayuntamientos, para disponer previamente de puestos o funciones públicas para sus familiares o cónyuges.

Que los procesos electorales ordinarios en el Estado de Chihuahua, conforme al artículo 77 de la Ley de la materia, dan inicio en la segunda quincena del mes de enero del año correspondientes y culminan con la declaración de validez de la elección, que, sin establecer un día específico debe ser antes de la toma de protesta de los funcionarios, que en el caso de los ayuntamientos es el nueve de octubre del año respectivo, de lo que se desprende que desde el inicio hasta la conclusión comprende alrededor de ocho meses, por lo que quien tenga en el ayuntamiento más de un año no puede presumirse que es objeto de una confabulación entre autoridades entrantes y las salientes, siendo ésta la razón del criterio de temporalidad plasmado en la norma combatida.

8.- Que la disposición impugnada no aplica para quienes antes de su entrada en vigor, se encuentren laborando en algún ayuntamiento, puesto que el artículo 14 de la Constitución establece la irretroactividad de las leyes. Lo cual además se confirma con el dictamen a la reforma impugnada.

9.- Que en el caso, no es aplicable la tesis de jurisprudencia que invoca el accionante de rubro **"LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTIA A GOBERNADOS EN PARTICULAR"**, ya que la reforma de mérito no tiene aplicación para quienes actualmente prestan sus servicios en alguno de los ayuntamientos de esa entidad federativa y, en segundo lugar, es imposible determinar quiénes serán las personas que en la siguiente renovación de ayuntamientos serán las que ocupen en éste un cargo de elección popular.

Que por tanto, cuando alguien pretenda ingresar al servicio público municipal, lo hará en el entendido de las condiciones que se prevén en el propio numeral 61, fracción IV, del Código Municipal estatal.

10.- Que tampoco se viola la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, pues para cada futuro caso concreto en que cobre aplicación una separación del puesto o función con base en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 61 combatido, subsisten los medios de defensa previstos en el propio ordenamiento para quien se sienta afectado en sus derechos.

Que apoya lo anterior, la tesis de rubro: **"AUDIENCIA, VIOLACION A LA GARANTIA DE."**

SEPTIMO.- Por su parte, el Gobernador del Estado de Chihuahua, al rendir su informe, sustancialmente, señaló:

1.- Que la restricción prevista en el artículo 61 impugnado es en aras de preservar el interés general, toda vez que quien asume la función pública se acoge a un régimen legal y se somete a sus mandatos, siendo libre de hacerlo o de abstenerse, pero no de sustraerse a ellos una vez que se adquiere el status de funcionario público.

Que el funcionario público es la persona que desempeña un empleo público, que presta sus servicios en relación de dependencia a una entidad pública, es el recurso humano más importante del soporte de la institución pública que permite el funcionamiento del municipio, por lo que es de suma importancia su selección y lamentablemente en algunos casos los funcionarios públicos son nombrados por tener relaciones de parentesco sin interesar los conocimientos o aptitudes para desempeñar el cargo, y cuando se presentan esas anomalías el servicio es deficiente.

Que la función pública supone no sólo la tutela implícita de la libertad de trabajo y escoger la actividad de oficio o de profesión, sino también tanto la Constitución como la ley persiguen el respeto y la prevalencia de los intereses generales y la observancia de los principios que deben guiar la actuación de la administración, por lo que la norma impugnada no viola la garantía consagrada en el artículo 5 constitucional

ni tampoco la restringe de modo permanente a una persona o categoría de personas, sólo señala las condiciones bajo las cuales en un caso determinado no puede alguien ser beneficiado de ese derecho y sólo mientras tales condiciones subsistan.

Que en consecuencia, la norma impugnada no afecta la libertad de trabajo y sí justifica la necesidad de tutelar los derechos colectivos, evitando las prácticas nepóticas sin afectar el contenido esencial de un derecho fundamental.

2.- Que lo anterior se corrobora del propio texto del artículo 123 constitucional, en el cual se contienen varias limitaciones a la libertad de trabajo en general, que restringen el alcance de ese derecho individual público, tales como que un menor de dieciséis años no debe desempeñar ninguna labor insalubre o peligrosa, ejercitar un trabajo nocturno industrial o prestar sus servicios después de las diez de noche en establecimientos comerciales; también ese numeral contiene una prohibición absoluta, al disponer que los niños menores de doce años no deberán trabajar o ser sujetos de un contrato de trabajo.

3.- Que lo que persigue la norma general es determinar los parámetros, criterios y reglas a seguir en cuanto a la definición de la materia municipal, existiendo la preocupación de combatir el nepotismo.

4.- Que además, el artículo impugnado se refiere a los requisitos que se deben cumplir para ser funcionario municipal, esto es, se trata de trabajadores de confianza, los cuales no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo, conforme al artículo 123, apartado B, constitucional, y con apoyo en la tesis de rubro: **“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA REINSTALACION O LA INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE.”**

5.- Que en forma complementaria, el artículo 23, fracción XI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, dispone el deber que tienen quienes laboran para cualquiera de los tres poderes del Estado y en los Municipios, de abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión o cese de cualquier servidor público cuando tenga interés familiar, personal o de negocios, para evitar la utilización de la función pública para obtener un beneficio a título personal o favorecer a aquellas personas ligadas por parentesco y de esa forma garantizar que los movimientos de personal no se harán en forma parcial hacia aquellas personas allegadas a los diversos funcionarios.

Que se busca evitar que la función pública esté viciada desde un inicio por relaciones y compromisos adquiridos de antemano por razón de la existencia de un nexo como parentesco y a la vez, se hace nugatoria la posible continuidad en las labores de determinados servidores públicos, por el simple hecho de que un familiar tome posesión de un cargo de elección popular, comprometiendo así la estabilidad en el empleo que podría tener un trabajador al servicio del municipio, quien vería mermado este derecho sin importar las aptitudes personales aplicadas en la función pública.

6.- Que por esa razón se considera la necesidad de establecer una excepción que permita a aquellos servidores públicos conservar su empleo cuando tengan una determinada antigüedad en sus labores y al mismo tiempo, se proporcione continuidad y permanencia en el trabajo desempeñado hasta ese momento, sin perjuicio de que quienes tomen posesión como autoridades electas, determinen la remoción de las personas que fungían como funcionarios municipales en la administración que concluye, considerando como término prudente para que opere la excepción el de un año, a fin de garantizar o evitar maniobras de quienes tengan aspiraciones para ocupar un cargo de elección popular, puesto que si no se establece dicha antigüedad, se presentaría el caso de que nuevos funcionarios electos, al saberse ganadores de la elección constitucional o incluso desde la precampaña, pueden proponer a los actuales miembros del ayuntamiento la contratación de familiares, sin que les sea aplicable la actual restricción que establece la fracción IV del artículo 61 del Código Municipal estatal.

7.- Que además fue necesario incluir la figura del Síndico, ya que faltaba la restricción para los parientes del mismo, quien, como funcionario de primer nivel, podía favorecer a sus familiares sin restricción alguna.

OCTAVO.- Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 61, fracción IV, párrafo segundo, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente se analizará en primer lugar la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

“ARTICULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ...”.

Conforme a este precepto el plazo para ejercitar 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 ley, o tratado internacional cuya invalidez se solicita, sea publicado en el correspondiente medio oficial. Sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la acción podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El Decreto mediante el cual se reformó el artículo 61, fracción IV, segundo párrafo, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el ocho de junio de dos mil cinco, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas veintiuno a sesenta y ocho de autos, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del nueve de junio al ocho de julio de dos mil cinco.

En el caso, según consta del sello que obra al reverso de la foja diecinueve del oficio de la acción correspondiente, ésta se presentó el siete de julio de dos mil cinco en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, el penúltimo día del plazo, por lo que es evidente que es oportuna.

TERCERO.- 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, con el carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República (fojas veinte de autos).

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“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;...

De lo previsto por dicho numeral se desprende que el Procurador General de la República, podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en contra de leyes estatales, entre otras.

En el caso, dicho funcionario ejercita la acción en contra del artículo 61, fracción IV, segundo párrafo, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, expedida por el Congreso de esa entidad federativa, por lo que se trata de una ley estatal y, por tanto, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, publicada en la página ochocientos veintitrés del Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES.- El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador

General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna”.

CUARTO.- Al no existir ninguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento alegado por las partes o que este Alto Tribunal advierta oficiosamente, se procede al estudio del fondo del asunto.

QUINTO.- En los conceptos de invalidez se argumenta en esencia lo siguiente:

1) Que el artículo 61, fracción IV, párrafo segundo, del Código Municipal del Estado de Chihuahua, viola la garantía de libertad de trabajo que consagra el artículo 5 de la Constitución Federal, porque del estudio del artículo impugnado se colige que los funcionarios municipales del Estado de Chihuahua que no hayan cumplido un año de antigüedad en el puesto o función que desempeñen, no podrán seguir prestando sus servicios como empleados del Ayuntamiento y, en consecuencia, serán removidos de su cargo si su cónyuge, un pariente consanguíneo o afín, en línea recta, sin limitación de grado o colateral por consanguinidad, dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo, asume las funciones de Presidente Municipal, Presidente Seccional, Regidor o Síndico, violando la libertad de trabajo que tiene todo gobernado.

Que el hecho de tener cierto tipo de parentesco con el cabildo recién electo y no contar con la antigüedad de un año como funcionario municipal, no se contrapone a las limitantes establecidas en el artículo 5 constitucional, esto es, dicha función pública no es ilícita, y sólo puede ser vedada por resolución judicial, cuando se afecta a los derechos de tercero o por determinación gubernativa, cuando se afecte a la misma sociedad chihuahuense.

Que la licitud en la ocupación de un cargo en el servicio público municipal deriva de que se trata de un cargo público para actividades relacionadas con los municipios o juntas municipales previsto expresamente en un ordenamiento legal emitido por la legislatura local, y que es de orden público e interés social que tiene como fin asegurar el desempeño profesional de los servidores públicos municipales.

Que el parentesco y antigüedad en análisis, tampoco afecta derechos de tercero, ni de la sociedad, ya que los cargos en el servicio público municipal, siempre que se apeguen a los principios de honorabilidad, honradez, legalidad, imparcialidad, eficacia y eficiencia, no puede implicar afectación a derechos de tercero, por el contrario, la actividad cotidiana que realiza dicho funcionario tiende a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, siempre en beneficio de la ella.

Que por tanto, el artículo impugnado viola los derechos laborales de los funcionarios municipales de la entidad, puesto que no se configura alguna de las hipótesis previstas para prohibir el derecho al trabajo, es decir, no se trata de una actividad ilícita, ni se afecta derechos de terceros o de la sociedad.

Que apoya lo anterior, la tesis de rubro: **“LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTIA A GOBERNADOS EN PARTICULAR”.**

2) Que el artículo combatido vulnera la garantía de audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, que impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, sea mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados.

Que por tanto, para que algún funcionario municipal en el Estado de Chihuahua sea cesado o separado de su cargo, es necesario que se actualicen diversas causas que la ley establece y mediante la tramitación de un procedimiento, y tales exigencias deben ser observadas en aras de cumplir los principios constitucionales.

Que el artículo 76 del Código Municipal del Estado de Chihuahua dispone, que el trabajador al servicio de un municipio es toda persona que le preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del contrato o nombramiento que le fue expedido o bien, por el hecho de figurar en las listas de nómina de los trabajadores temporales, bajo la calidad de confianza o de base.

Que el Código Municipal y el Código Administrativo locales establecen una serie de normas que los funcionarios municipales deben observar en el desempeño de sus funciones, para que no sean cesados o destituidos en su encargo, y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone el procedimiento al que serán sometidos los trabajadores que no cumplan con sus funciones, así como las posibles sanciones a las que serán acreedores, entre ellas, amonestación por escrito, sanción económica, suspensión, destitución e inhabilitación, y el procedimiento para imponerlas.

Que por tanto, existe un procedimiento definido para aplicar las sanciones correspondientes, para el caso de que algún servidor público en el Estado incurra en responsabilidad, por lo que es incuestionable que la norma combatida es inconstitucional, al establecer que no podrán seguir ejerciendo como funcionarios municipales aquellos que tengan algún parentesco consanguíneo o por afinidad con el Presidente Municipal, Presidente Seccional, Regidores o con el Síndico, y que no tengan un año en el ejercicio de sus funciones, es decir, serán destituidos sin que medie procedimiento ante las autoridades estatales competentes y en el que se cumplan las formalidades esenciales.

Que privar a los empleados municipales del derecho de continuar laborando sin ser oídos y vencidos en juicio, atenta contra la garantía de audiencia.

3) Que también se viola el artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 123, apartado B, fracción IX, del mismo ordenamiento, que faculta a las legislaturas locales para regular las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores, con base en los principios que prevé el apartado B del propio artículo 123, entre los cuales está el de que todo trabajador no puede ser suspendido o cesado sin causa justificada en los términos que fije la ley, y para el caso de separación injustificada tendrá derecho a que se sustancie el procedimiento que la propia ley establezca para optar por su reinstalación o indemnización.

Que la norma constitucional prevé que para el caso de que un trabajador sea impedido del ejercicio de la función que desempeña debe seguirse un procedimiento previamente establecido en la ley, por tanto, los Congresos locales deben garantizar que todo trabajador que labore en el Estado goce de las garantías laborales que consagra la Constitución Federal, entre ellas, la de permanencia en el cargo, que sólo podrá limitarse mediante las causas que la propia ley establezca y mediante un procedimiento.

Que por consiguiente, la norma combatida vulnera tales disposiciones fundamentales, porque no otorga a los funcionarios municipales que la propia norma indica, el derecho a seguir en el ejercicio del cargo o empleo, sin que exista causa justificada y previo procedimiento legal.

4) Que por último, al vulnerarse los citados preceptos fundamentales, se transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 constitucional.

Ahora bien, los artículos 5, 14, 115, fracción VIII, párrafo segundo, 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal, que la parte promovente estima violados, señalan:

***“ARTICULO 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.
...”***

Este Tribunal Pleno ha sustentado que la norma constitucional transcrita garantiza la libertad de trabajo, entendida como el derecho que tiene el individuo de elegir la ocupación que más le convenga, siempre y cuando sea lícita, así como que el ejercicio de esa libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de tercero o bien, por resolución gubernativa, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Estos lineamientos que garantizan la llamada libertad de trabajo, se sustentan a su vez en principios fundamentales que constituyen requisitos necesarios que deben darse para que se haga exigible la garantía constitucional, toda vez que esta libertad **no es absoluta, irrestricta e ilimitada**, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales como son: **a)** que no se trate de una actividad ilícita; **b)** que no se afecten derechos de terceros; y **c)** que no se afecten derechos de la sociedad en general.

En lo referente al primer supuesto, la garantía constitucional cobra real vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, es decir, que esté permitida por la ley.

Por cuanto hace al segundo supuesto normativo, este implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación a derechos de terceros, esto es, que estando permitida por la ley, exista un derecho preferente tutelado por la ley a favor de otro u otros que se ubiquen en una situación jurídica determinada, que pueda verse afectado por el desarrollo de la actividad de aquél.

Finalmente, el tercer supuesto normativo implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, es decir, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, que es el derecho de la sociedad en general.

Esto último se entiende, en tanto que existe un valor que pondera y asegura el derecho positivo mexicano, que se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus aspectos, por ello, se protege el interés de la sociedad por encima del interés particular, por lo que, cuando este último puede lesionar el del primero afectando dichos valores, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que en lo individual obtendría un solo individuo.

En estas condiciones, la garantía que consagra el artículo 5o., primer párrafo, constitucional, **no es absoluta**, en tanto que pondera a su vez la licitud de la actividad de que se trate así como los derechos de terceros y de la sociedad en general, consignando de esta manera limitaciones a dicha garantía basados en principios fundamentales a los que debe atenderse para su exigibilidad y tutela.

Por otra parte, del artículo 5o. de la Constitución se desprende que el Poder Legislativo, en su función de emitir leyes, puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, determinando que una actividad es ilícita, o bien estableciendo determinados requisitos para su ejercicio, con la finalidad precisamente de que no se lesionen derechos de terceros o de la sociedad en general.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 28/99 de este Alto Tribunal, publicada en la página doscientos sesenta, del Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que a la letra dice:

“LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTICULO 5o., PARRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).- La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley a favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, exige un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado”.

Por otra parte, el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal dispone:

“ARTICULO 14.- ...

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.

...”.

Este precepto fundamental garantiza que previamente a la emisión de un acto de privación, el afectado debe ser oído y vencido en juicio, esto es, consagra la garantía de audiencia.

Asimismo, los artículos 115, fracción VIII, párrafo segundo y 123, apartado B, fracción IX constitucionales, señalan:

“ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

VIII. ...

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.

Como se aprecia, este numeral fundamental faculta a las legislaturas de las entidades federativas para expedir las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, siguiendo los principios que prevé el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Cabe señalar que tal norma no establece en forma precisa cuáles son esas bases, es decir, si se trata del apartado A que regula las relaciones de los trabajadores que presenten servicios en la iniciativa privada o bien, del apartado B del artículo 123, que regula las relaciones entre los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores. Sin embargo, de la interpretación de ese precepto fundamental se infiere que se refiere a las bases que señala el apartado B, toda vez que es en este rubro en donde se regulan las relaciones de los trabajadores públicos y los poderes en que presten su servicio, por lo que si el municipio es también un nivel de gobierno, que presta determinadas funciones y servicios públicos, es evidente que al tratarse de un ente público, las bases que rigen sus relaciones de trabajo con sus empleados son las previstas en el apartado B.

Lo anterior es así, si se toma en consideración además, que conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se autoriza a las Legislaturas de los Estados a expedir leyes que regirán las relaciones laborales entre los Poderes locales y sus trabajadores, lo cual debe entenderse referido al apartado B, dado que en términos de los artículos 73, fracción X, última parte y 123 de

la propia Norma Fundamental, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de trabajo, en lo general, y respecto de las relaciones de trabajo entre los Poderes Federales, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Apoya lo anterior, la tesis P. XXVI/98, publicada en la página ciento diecisiete, Tomo VII, abril de mil novecientos noventa y ocho, Pleno, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“LEYES DEL TRABAJO. LAS LEGISLATURAS LOCALES SOLO PUEDEN EXPEDIR LEYES REGLAMENTARIAS DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- Del análisis conjunto y sistemático de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en la materia de trabajo, en general, con apoyo en los artículos 73, fracción X, última parte y 123, apartado A y, adicionalmente, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes Federales, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de acuerdo con este último artículo, en su apartado B; en tanto que el artículo 116, fracción VI, al autorizar a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados (Poderes Locales) y sus trabajadores, es evidente que sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del indicado artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de comprender a otros sujetos, las mismas resultarían inconstitucionales”.

Lo que se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, que en lo que interesa señala:

“Se sugiere a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, en acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias”.

De donde deriva que la finalidad de dicha reforma fue otorgar a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales los derechos mínimos que establece el Apartado B del artículo 123 constitucional.

Asimismo, este último numeral, en lo conducente, prevé:

“ARTICULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

...

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

...”.

Ahora bien, el artículo 61 del Código Municipal del Estado de Chihuahua, cuya fracción IV, párrafo segundo, se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad, dispone, en su integridad, lo siguiente:

“ARTICULO 61.- Para ser funcionario municipal se requiere:

I. Tener, por lo menos, veintiún años;

II. Ser mexicano y del estado seglar;

III. Tener buena conducta y la capacidad suficiente para el desempeño del cargo; y

IV. No ser cónyuge, pariente consanguíneo o afín, en línea recta, sin limitación de grado o colateral por consanguinidad, dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo, del Presidente Municipal, del Presidente Seccional, de los Regidores o del Síndico.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a quien tenga una antigüedad mínima de un año en su puesto o función, al momento de la toma de posesión de los integrantes del ayuntamiento o de las Juntas Municipales, según sea el caso.

V. En los municipios cuyas cabeceras municipales tengan más de setenta y cinco mil habitantes, los Directores serán preferentemente profesionistas de los ramos de las dependencias y, en el caso del Secretario del Ayuntamiento, de preferencia contará con título de Licenciado en Derecho”.

Como se observa, el artículo en cuestión establece las condiciones o requisitos que deben cumplirse para ser funcionario municipal, entre ellos, el de que quien esté interesado en serlo, no deberá tener un nexo de parentesco en los grados que señala el propio numeral y a su vez, prevé una excepción a ese requisito, consistente en que se exceptúa de esa disposición a quien tenga una antigüedad mínima de un año en su puesto o función, al momento de la toma de posesión de los integrantes del ayuntamiento o de las Juntas municipales (supuesto que considera inconstitucional el promovente de la presente acción de inconstitucionalidad).

Luego, del texto de la norma se infiere que si una persona que tenga ese nexo de parentesco y que con anterioridad a la toma de posesión del ayuntamiento entrante, ya ocupaba un cargo en la administración municipal, pero tiene menos de un año en el mismo, no podrá seguir desempeñándolo.

Ahora bien, como ya se ha referido, el artículo 5 constitucional garantiza la libertad de trabajo, siempre y cuando sea lícito, así como que dicha libertad podrá limitarse por resolución judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Tratándose de la función pública, esto es, de quienes prestan sus servicios dentro de los poderes locales o en un municipio, el legislador está facultado para establecer los requisitos que deben reunir los sujetos que pretendan ocupar un cargo de ese tipo; lo cual, en principio, de ninguna manera atenta contra la libertad de trabajo, puesto que conforme al texto fundamental el órgano legislativo tiene la facultad para establecer ciertos requisitos o condiciones tratándose de una determinada función o actividad, y quienes pretendan realizarla deberán cumplir con la normatividad correspondiente, máxime que en el caso se trata de una función o cargo públicos.

En efecto, el legislador tiene la atribución de establecer todo un sistema para garantizar que quienes ocupen un cargo en el servicio público tenga el perfil idóneo para ello, así como para que se garanticen los atributos de capacidad, eficiencia y honorabilidad en el desempeño de la función pública, dada la trascendencia de tal función.

Así, de acuerdo con la ley impugnada, la persona que pretenda desempeñar una función municipal debe reunir determinadas condiciones, tales como una tener determinada edad mínima; ser mexicano y seglar; tener buena conducta y capacidad para el cargo de que se trate, así como no tener un parentesco o vínculo conyugal con algún integrante del Ayuntamiento.

De lo que se advierte que se busca garantizar la preparación, capacidad, eficiencia y honorabilidad de quien ocupe un cargo dentro de la administración pública municipal y, por tanto, preservar el profesionalismo, eficiencia y capacidad que la función pública requiere. En otras palabras, se trata del establecimiento de requisitos que deben reunir quienes pretendan acceder al cargo en cuestión, esto es, que reúnan determinado perfil a fin de obtener el nombramiento respectivo y que garantice que el desempeño de ese cargo será el adecuado para el debido funcionamiento de los órganos públicos.

Por consiguiente, es indudable que una de las condiciones necesarias para que la función municipal se desempeñe con la transparencia y eficiencia que se requieren, es evitar que existan nexos de parentesco o afinidad entre los empleados y los titulares del poder u órgano de gobierno, en el caso, el Ayuntamiento (Presidente, Regidores, Síndicos), ya que, de lo contrario, con motivo de esos vínculos se podría beneficiar con el nombramiento en un cargo público a personas que no reúnan el perfil adecuado para su desempeño, con la consiguiente afectación para aquellas que sí lo tengan y, primordialmente para la sociedad.

Lo anterior, porque, se reitera, el artículo 5 constitucional tutela no sólo la garantía de libertad de trabajo, sino que a su vez garantiza otros bienes o valores constitucionales, como son el respeto a los derechos de terceros o de la sociedad, a fin de preservar la convivencia y bienestar social en todos sus aspectos. Por lo que, en determinados casos, debe sacrificarse esa libertad laboral frente al bienestar de la sociedad.

Luego, el establecimiento del requisito en cuestión tiende a evitar que dentro de la administración pública se incurra en nepotismo, que consiste en **“la tendencia a preferir a parientes o amigos a la hora de adjudicar cargos o empleos públicos, sobre todo aquéllos cuyas condiciones laborales y económicas son ventajosas.”** (Diccionario Espasa Ilustrado, Editorial Espasa).

Ahora, como se ha referido, la norma impugnada prevé como requisito para desempeñar la función municipal el que no exista un nexo de parentesco o afinidad entre los empleados y los integrantes de los ayuntamientos, lo cual tiene sustento dentro del marco constitucional mexicano; sin embargo, en su párrafo segundo, materia de impugnación en la presente acción, se prevé una excepción a esa disposición, consistente en que tratándose de personas que, aun teniendo ese nexo de parentesco o afinidad con algún integrante del ayuntamiento, si ya tienen un año en el cargo no les aplicará esa norma.

De lo que deriva necesariamente la consecuencia o efecto de que quienes tengan ese nexo familiar o filial y menos de un año en el cargo respectivo, no podrán seguir desempeñándolo.

Lo anterior indudablemente atenta en contra de la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5 y de una de las bases que prevé el artículo 123, apartado B, ambos de la Constitución Federal, ya que si bien, como se ha explicado, es sumamente relevante que dentro de la función pública se evite el nepotismo, ello no justifica que quien ya ocupaba un cargo, por el hecho de que posteriormente un munícipe electo tenga una relación de parentesco con aquél, ocasione que ya no podrá seguir en la función municipal, máxime si se considera que si en un determinado momento una persona fue nombrada para desempeñar un empleo en un municipio, ello presupone que en ese momento cumplía con todos los requisitos necesarios para ocuparlo, entre ellos, el de no ser pariente o cónyuge de alguno de los integrantes del ayuntamiento que en ese momento se encontraba en funciones, y si con motivo de una elección posterior una persona con quien el empleado municipal tiene algún vínculo de parentesco o afinidad es electo popularmente como integrante de un Ayuntamiento, no puede traer consigo que deba removerse del cargo a quien con anterioridad ya prestaba la función, puesto que por mandato constitucional sólo se podrá privar de su trabajo a un individuo por resolución judicial, en caso de afectación a derechos de terceros o administrativa, cuando se afecte a la sociedad, y por causa justificada.

En el caso, no se actualizan tales limitantes, por lo siguiente:

Como se ha precisado, en la prestación de la función pública deben reunirse determinados requisitos para su debido desempeño, entre ellos, el que no se beneficie con cargos o puestos dentro de esa función a personas, por el simple hecho de que tienen una relación personal o familiar con los titulares de los poderes públicos, ya que con ello se afectan los derechos no sólo de terceros, sino de la sociedad en general, que tiene especial interés en que la función pública se preste con honorabilidad, transparencia y profesionalismo y a su vez, que los titulares de los poderes u órganos públicos no abusen o utilicen su cargo para beneficios personales o de alguien más, empero, ello no se puede llevar al extremo de que si determinada persona en un momento dado cumplió con los requisitos previstos en la ley aplicable para ocupar un cargo y, por ende, ese trabajo es lícito, posteriormente por tener un nexo familiar con alguien que integre en un futuro el Ayuntamiento, entonces su función o cargo se convierta en algo ilícito.

Tampoco podríamos señalar que se afecta a la sociedad o a terceros y, por tanto, que ese interés colectivo prevalezca sobre el particular, ya que se reitera, en el momento en que la persona fue contratada o nombrada para ocupar el cargo se presupone que es porque no se actualizaba ninguno de los impedimentos para ese efecto, entre ellos, tener un nexo familiar con quien ocupa **en ese momento** un cargo municipal de elección popular y que por tanto, se hubiera beneficiado de esa ventaja.

Asimismo, como se ha referido, uno de los principios que deben respetar las legislaturas estatales en las leyes que expidan para regular las relaciones laborales entre los poderes estatales o los municipios con sus trabajadores, es el consistente en que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En el caso si bien es en una ley (Código Municipal), en la que se establece un requisito para seguir en el desempeño de la función municipal, no por ese sólo hecho resulta constitucional, porque en todo caso, las legislaturas están obligadas al expedir una ley, a no vulnerar los derechos fundamentales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es la garantía de trabajo de que todo gobernado goza y que sólo debe limitarse en los casos que prevé el propio texto constitucional, así como el derecho de los trabajadores de no poder ser separados de su empleo, salvo por causas justificadas.

En la especie, tampoco podría sostenerse que se está ante una causa justificada, ya que, se reitera, aun cuando debe evitarse la práctica del nepotismo, ello no justifica que se pueda privar de su empleo a quien en el momento en que lo ocupó no tenía ninguna relación familiar o personal con quien en ese tiempo integraba el ayuntamiento. Es decir, no puede castigarse a un sujeto con la pérdida de su empleo porque en una posterior elección popular haya resultado electo un individuo con quien tiene una relación filial o conyugal.

No es óbice a lo anterior, lo que manifestaron el Congreso y el Gobernador del Estado de Chihuahua, al rendir su informe, en cuanto a que en esa entidad federativa se han dado ciertas prácticas de nepotismo, que, con la reforma impugnada, se buscó evitar o solucionar; sin embargo, aun cuando indudablemente debe evitarse tal situación, ello no puede hacerse bajo mecanismos que redunden en una violación de la garantía de libertad de trabajo y los principios que deben regir en las relaciones laborales de los poderes estatales o municipios con sus trabajadores.

En todo caso, la legislatura debe buscar mecanismos que eviten la afectación al debido desempeño de la función pública municipal, pero sin vulnerar los derechos fundamentales de que goza todo gobernado.

Además, de la legislación del Estado de Chihuahua se advierte que prevé un sistema de responsabilidad de servidores públicos, incluidos por supuesto los municipales, o bien, se tiene la posibilidad en cada caso de que si una persona no cuenta con las capacidades, profesionalización, aptitudes y todas las características necesarias para ocupar o desempeñar determinada función pública y su nombramiento hubiera obedecido a otros aspectos, podrá removerlo del cargo.

Empero, sí es inconstitucional que se establezca que si **“sobreviene”** un nexo de parentesco o afinidad entre los munícipes y alguno de sus empleados y éste tiene menos de un año en el puesto, deba necesariamente perder su trabajo, ya que tal disposición así concebida, carece de razonabilidad al no existir una correlación entre el fin perseguido y la obligación instituida, porque si bien es verdad, como antes se manifestó, que lo que buscó el legislador local con el establecimiento de la norma en cuestión, fue el de evitar que dentro de la administración pública municipal se dieran actos de nepotismo, inclusive para aquéllos que aspiren a ocupar un cargo de elección popular en el Municipio, al tener como efecto la consecuencia o afinidad con un integrante del nuevo Ayuntamiento o de las Juntas Municipales, y un año en el cargo, no podrán seguir desempeñándolo.

Lo anterior es así, ya que por una parte, la imposición del plazo de un año no tiene proporción con el fin buscado, si se toma en consideración que conforme a los artículos 77, puntos 1 y 4 de la Ley Electoral y 130 de la Constitución Política ambos del Estado de Chihuahua, el proceso electoral en la entidad inicia en la segunda quincena del mes de enero del año de la elección, la jornada electoral se llevará a cabo el primer domingo de julio, para que la renovación del Ayuntamiento se realice el diez de octubre del mismo año.

Asimismo, conforme al artículo 80, inciso b) de la citada Ley Electoral, la inscripción de candidatos a los cargos de elección de los Municipios, se hará del primero al quince de mayo del año de la elección.

Así, aun cuando se pudiera considerar que alguno de los aspirantes a ocupar un cargo de elección popular en el Municipio pudiera influir para que alguno de sus parientes consanguíneo o afin dentro de los grados establecidos en el Código Municipal del Estado de Chihuahua, le sea otorgado un cargo dentro del Municipio, el año a que se refiere la norma combatida sería un plazo sobrado, dado que tendría la certeza de ser candidato, aproximadamente cinco meses antes que, en caso de resultar ganador, ocupe el cargo; de ahí que, como se refirió, dicho plazo no guarda un principio de racionalidad con el fin buscado.

Por otra parte, tampoco existe razonabilidad para afectar a quienes ya gozan de un cargo público, por virtud que, con independencia de la naturaleza de su contratación, es innegable que con esa medida se restringe un derecho fundamental consagrado en la Norma Suprema, como es la garantía de trabajo de que todo gobernado debe gozar, con las limitaciones que la misma establece; máxime si se toma en consideración que en el momento en que accedió al cargo, se presupone que fue porque satisfizo con las condiciones necesarias para ese efecto, y por tanto no debe privársele de dicho encargo, porque con posterioridad acontezca una relación de parentesco o afinidad con alguno de los miembros del Ayuntamiento entrante.

Tampoco es óbice a lo anterior, lo que argumenta el Congreso estatal en el sentido de que la norma se aplicará a partir de su entrada en vigor y no afectará a quienes antes de esa fecha desempeñan la función municipal y tuvieron algún nexo familiar con el ayuntamiento entrante, puesto que, del texto integral de la norma se desprende que de cualquier manera en el momento en que se actualice el supuesto que prevé el numeral impugnado se afectará a quien encuadre en el mismo, cuando, se insiste, ocupaba un puesto por haber reunido los requisitos para su nombramiento. Es decir, siempre se afectará la garantía de trabajo y los derechos que de ella deriven, de quien tenga menos de un año en el cargo y surja un nexo familiar con un nuevo integrante del cabildo.

Por consiguiente, al ser fundados los conceptos de invalidez planteados respecto de la violación a los artículos 5o., 115, fracción VIII, en relación con el 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal, también resulta fundada la violación al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la propia Constitución, siendo innecesario ocuparse de los restantes argumentos, al no tener ningún fin práctico, pues en nada variaría el sentido del fallo.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 37/2004, del Tribunal Pleno, publicado en la página ochocientos sesenta y tres, del Tomo XIX, Junio de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, cuyo tenor es:

“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 estas condiciones, al ser fundados los argumentos de invalidez analizados, procede declarar la invalidez del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 61 del Código Municipal del Estado de Chihuahua, al condicionar la permanencia en el empleo de aquellos funcionarios que tengan menos de un año en el puesto o función, si tiene un vínculo de parentesco o afinidad con alguno de los integrantes de un Ayuntamiento entrante.

En este sentido, el primer párrafo de la citada fracción IV del artículo 61 que establece que para ser funcionario municipal se requiere **“No ser cónyuge, pariente consanguíneo o afín, en línea recta, sin limitación de grado o colateral por consanguinidad, dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo, del Presidente Municipal, del Presidente Seccional, de los Regidores o del Síndico”.**

Debe entenderse acotado a aquellos funcionarios que fuesen nombrados durante el periodo del Ayuntamiento en turno y no así para aquéllos que ya desempeñaban una función, con anterioridad a la toma de posesión de un nuevo Ayuntamiento; ello sin perjuicio de que quienes tomen posesión como autoridades electas, determinen la remoción de esos servidores públicos de sus funciones.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del párrafo segundo de la fracción IV del artículo 61 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, expedido por el Congreso de esa entidad y publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el ocho de junio de dos mil cinco, en los términos precisados en la parte final del último considerando.

TERCERO.- Publíquese esta sentencia en la Gaceta Oficial del Estado de Chihuahua, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación.

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

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, puesto a votación el proyecto, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votaron en contra y por el reconocimiento de validez de la disposición impugnada; el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz y la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos reservaron su derecho de formular votos concurrentes; y los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas estimaron que también debía declararse la invalidez del primer párrafo de la fracción IV del artículo 61 del Código Impugnado. Fue Ponente en este asunto el señor Ministro Juan N. Silva Meza.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Juan N. Silva Meza.**- 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, concuerdan fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de doce de noviembre último dictada en la acción de inconstitucionalidad 17/2005 promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional ambos del Estado de Chihuahua. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Tercer Resolutivo de dicha sentencia.- México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

RESOLUCION dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2007, promovida por el Procurador General de la República, así como voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Flores Franco González Salas.

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 4/2007.

PROMOVENTE:

PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRA PONENTE: OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS.

SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMIREZ.

ANA CAROLINA CIENFUEGOS POSADA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al jueves treinta de agosto de dos mil siete.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el veinticinco de enero de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas por las autoridades que a continuación se precisan:

“I. Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada--- a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Coahuila, Calle Francisco Coss y Obregón s/n, Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila.--- b) Autoridad promulgadora: Gobernador del Estado de Coahuila, Palacio de Gobierno, 1er piso, Calle Juárez e Hidalgo s/n, Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila.--- II. Norma general cuya invalidez se reclama--- Los artículos 9 y 30, fracciones VII a X de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007, publicada el 26 de diciembre de 2006 en el periódico oficial de la entidad, cuyo ejemplar se anexa en copia certificada al presente oficio.”

SEGUNDO.- Los conceptos de invalidez que se hicieron valer son los siguientes:

“PRIMERO.- El artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007, conculca los numerales 16, 73, fracción XXIX, sección 5o., inciso a), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Los artículos de la Constitución Federal que resultan vulnerados con la emisión de la norma general impugnada, en la parte que interesa, señalan:--- ‘(Se transcriben)’--- El numeral 16 de la Constitución Federal establece la garantía de legalidad de los actos de toda autoridad, los que deberán constar por escrito, emanar de autoridad competente y estar debidamente fundados y motivados.--- La competencia de la autoridad está determinada fundamentalmente en la Constitución y pormenorizada en la ley que la rige, ya que fija sus facultades. Es así como la autoridad no puede actuar más allá del ámbito establecido y cualquier acto que exceda sus atribuciones vulnera este principio constitucional.--- Por otra parte, y de conformidad con el artículo 40, en concordancia con el diverso 42, ambos de la Constitución Federal, el Estado mexicano se constituye en una República Federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, establecida según los principios de la misma Ley Fundamental.--- Lo anterior obliga, en términos del primer párrafo in fine del numeral 41 de la Constitución General de la República, a las entidades federativas a crear su propio sistema jurídico –constituciones y leyes reglamentarias– sin contravenir las disposiciones del pacto federal, determinadas en la misma Carta Magna.--- En este orden de ideas, el numeral 124 del propio Ordenamiento Supremo establece el principio de división de competencias entre la Federación y los estados, otorgando a éstos todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales –facultades residuales–.--- Ahora bien, de la interpretación literal del precepto 73, fracción XXIX, sección 5o., inciso a), de la Constitución Federal, se desprende que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones en materia de energía eléctrica.--- Así, en el caso de las contribuciones, es necesario que las mismas contengan ciertos elementos – artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación–, tales como: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago.--- Preciado lo anterior, se pasa al análisis tanto del

precepto que se estima inconstitucional, como de aquéllos que guardan relación con los elementos del derecho de alumbrado público, con el objeto de demostrar que el supuesto derecho establecido en el numeral 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007, tiene la naturaleza de una contribución, la cual, por ser en materia de energía eléctrica, únicamente compete establecerla al Congreso de la Unión.--- Así, de la lectura integral del periódico oficial de la Entidad de 26 de diciembre de 2006 se advierte la publicación del artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007, cuyo contenido en la parte que interesa para el presente análisis, señala:--- 'SECCION SEGUNDA--- DE LOS SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO--- Artículo 9. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.--- La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público será la que resulte dividir (sic) el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica, y su monto no podrá ser superior al 4% de las cantidades que deban pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica y el 5% sobre el consumo comercial e industrial.--- Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa señalada en el párrafo anterior, mediante recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal'--- De la lectura del artículo impugnado se advierte que los elementos del derecho de alumbrado público que fijó el Congreso estatal, son:--- a) Sujeto: Los habitantes que se benefician del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio.--- b) Objeto: La prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio.--- c) Tasa:--- 4% sobre el consumo doméstico y 5% sobre el consumo comercial e industrial.--- d) Base: El importe de consumo de energía eléctrica de cada usuario.--- e) Epoca de pago: La empresa suministradora del servicio hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida para el consumo ordinario.--- Para una mejor comprensión del problema planteado, cabe precisar que en nuestro sistema jurídico los tributos se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, éstos últimos se consideran como 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 el caso en estudio el municipio-- en sus funciones de derecho público, de conformidad con el artículo 2o. del Código Tributario, que señala:--- '(Se transcribe)'--- En este contexto, es de observarse que el numeral 115, fracción III, inciso b), de la Carta Magna, en lo que a este caso interesa, señala:--- '(Se transcribe)'--- Por tanto, si bien es cierto que el numeral 115, fracción III, inciso b), de la Constitución Federal prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, también lo es que dicha facultad no se extiende para que este nivel de gobierno pueda, a través de su Ley de Ingresos, cobrar impuestos al consumo de energía eléctrica.--- Así las cosas, el artículo que se tilda de inconstitucional, al conformar la base del gravamen de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica, trastoca los preceptos constitucionales antes citados, pues no se está pagando por la prestación del servicio que el municipio otorga en sus funciones de derecho público, sino en relación a lo que el contribuyente consume de luz, resultando que a mayor consumo de energía eléctrica, la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo, y en sentido contrario, a menor consumo de luz, menor la base gravable y, por consecuencia, disminuye la causación del gravamen.--- De tal suerte que la base se establece de acuerdo a la capacidad contributiva, en relación al consumo de energía eléctrica lo cual no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado sino a un hecho o acto ajeno que tiende a gravar la capacidad tributaria de quienes utilizan el servicio.--- Lo anterior se robustece con el criterio sustentado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2006, en el que señaló:--- 'De los artículos transcritos se advierte que la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, según su artículo 30; cuyo objeto o hecho imponible, de acuerdo con el contenido del artículo 31, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, siendo que el derecho por concepto de alumbrado público corresponde a aquél que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y lugares para el uso común.--- 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 33, al regular que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los propietarios y poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica. A dicha base se aplicará la tasa del 8% para los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, 07; y de 4% para los consumidores que se ubiquen en las tarifas OM, HM, HS, HSL y HTL.--- 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.--- ...--- 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 32 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 5°, inciso a), de la Constitución Federal.'--- De tal modo que si la Legislatura de Coahuila, con la emisión del numeral 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, para el Ejercicio Fiscal de 2007, establece un impuesto al consumo del fluido eléctrico, resulta incontrovertible que desborda el marco de sus atribuciones y, por ende, invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, establecida en el precepto 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Por tanto, debe declararse inconstitucional el artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007.--- Sirven de apoyo a lo anterior los criterios sustentados por el Pleno y la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal en las tesis P./J. 6/88 y 2a./J.25/2004, visibles en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octava y novena épocas, tomos I, primera parte-1, enero a junio de 1988 y XIX, marzo de 2004, páginas 134 y 317, que a continuación se transcriben:--- '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. (Se transcribe)'--- '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. (Se transcribe)'--- Por otra parte, la garantía de legalidad estatuida en el numeral 16 de la Constitución Federal, obliga a toda autoridad --incluidos los Congresos locales-- que emite un acto a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación. El primero de estos requisitos se cumple con la cita de los preceptos legales en que se apoye la determinación adoptada, esto es, que tal disposición prevea la situación concreta para la cual sea procedente la realización del acto; el segundo, con la expresión de las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales que demuestren la adecuación de las hipótesis contenidas en las disposiciones que sirvieron de fundamento para emitir el acto con el caso concreto.--- Cabe precisar que ese Alto Tribunal ha considerado que tratándose de actos legislativos la garantía de legalidad se cumple cuando el órgano legislativo que expide el ordenamiento, constitucionalmente está facultado para ello, ya que tal requisito, se satisface cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere y, respecto a la motivación, ésta se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.--- Sirve de apoyo a lo anterior el criterio sustentado por el Pleno de ese Máximo Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Epoca, tomo 157-162, primera parte, página 150, que a continuación se transcribe:--- 'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. (Se transcribe)'--- De la anterior transcripción se desprende que el Poder Legislativo sólo puede emitir normas cuyo ámbito espacial, material y personal de validez corresponda a la esfera de atribuciones del referido órgano colegiado de acuerdo con la Ley Fundamental.--- En este contexto, es evidente que el Congreso del Estado de Coahuila, al no estar

facultado para fijar un impuesto en materia de energía eléctrica actuó fuera de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, transgrediendo con ello los artículos 16 y 124 de la Carta Magna, toda vez que fue más allá de su esfera de competencia, y en consecuencia, vulnera el numeral 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a) de la propia Norma Fundamental.--- SEGUNDO. Violación del artículo 30, fracciones VII a X de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007, a los preceptos 16 y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos--- Los artículos de la Constitución Federal que resultan vulnerados con la emisión de la norma general impugnada, en la parte que interesa, señalan:--- '(Se transcriben)'--- Asimismo, la norma general cuya invalidez se demanda, prevé:--- 'SECCION TERCERA--- DE LOS INGRESOS DERIVADOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y FISCALES--- Artículo 30. Los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales serán los siguientes:--- I. a VI. ...--- VII. Cuando se efectúe matanza clandestina, se aplicará una multa de \$96.00 previa inspección de la canal.--- VIII. Los predios no construidos en la zona urbana, deberán ser bardeados o cercados a la altura mínima de dos metros, con cualquier clase de material adecuado, el incumplimiento de esta disposición se sancionará con una multa (sic) \$20.00 por metro lineal.--- IX. Las banquetas que se encuentran en mal estado deberán ser reparadas inmediatamente después de que así lo ordene el Departamento de Obras Públicas Municipales, se impondrá una multa de \$0.60 por metro cuadrado, a los infractores de esta disposición.--- X. En caso de violación de las disposiciones de la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado de Coahuila, en lo conducente, se harán acreedores a una multa de \$3,600.00 en la primera reincidencia se duplicará la multa y cuando reincida por segunda ó (sic) más veces se triplicará la sanción, independientemente de las sanciones que determine la Ley de la materia'--- De la anterior transcripción, se observa que las fracciones VII a X del artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007, establecen diversas multas fijas, las cuales son contrarias al primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, mismo que instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas o fijas.--- Así las cosas, en el derecho penal como en el administrativo sancionador existen inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, como lo es la sanción, de tal forma que los principios establecidos en materia penal no son ajenos al ámbito administrativo para la aplicación de las sanciones.--- En ese orden de ideas, la sanción administrativa es una pena infligida por la administración pública a un administrado –ciudadano– como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Dicha sanción puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, un arresto, etcétera.--- La sanción administrativa obedece, en la ley y en la práctica, distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, o de castigo. De esta forma, el derecho administrativo represivo consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De esta guisa, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico y/o frente a la lesión del derecho administrativo.--- En las relatadas condiciones, es dable aseverar que el castigo administrativo guarda una analogía esencial 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.--- En este sentido, el Congreso de Coahuila al legislar en materia de ingresos, debe salvaguardar el imperativo constitucional previsto en el numeral 22 de la Constitución Federal, esto es, al momento de crear la norma jurídica debe precisar en su contenido un parámetro que incluya un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa o sanción, rango en el cual la autoridad fiscal deberá fijarla, basándose en la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, lo que garantiza el derecho fundamental a la seguridad jurídica.--- El artículo 30, fracciones VII a X de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007, que se impugna, establece indebidamente diversas multas fijas que contravienen el precepto constitucional antes citado, ya que no establece los mínimos y máximos de la sanción económica, que la autoridad municipal deberá de tomar en cuenta al aplicarla, por tanto, es dable aseverar que no valorarán las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que dieron origen al acto del particular que se pretende sancionar.--- En tales circunstancias, la autoridad administrativa sancionadora estaría imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, imponiendo una multa de manera

irrazonable y desproporcionada, consecuentemente, esa falta de oportunidad para individualizar la sanción por parte de la autoridad administrativa, es lo que conduce a considerar que las citadas multas pueden ser excesivas.--- Al establecer las fracciones VII a X del precepto impugnado diversas sanciones de carácter pecuniario, en las que no se indica el (sic) o los parámetros de las mismas para efecto de individualizarlas, es decir, al fijar una sola cantidad, contravienen lo dispuesto en el numeral 22 de la Ley Fundamental, puesto que, se insiste, omite proporcionar la base que permita a la autoridad hacendaria determinar el monto individualizado de la multa que se debe aplicar al infractor e impide que la autoridad administrativa tome en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho a sancionar.--- Así, tenemos que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha manifestado respecto de la multa excesiva o fija, en la tesis P./J. 9/95 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, julio de 1995, página 5, cuyo rubro y texto señalan:--- ‘MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. (Se transcribe)’--- Las sanciones contempladas en las fracciones VII a X del ordinal que se diserta, por el solo hecho de prever diversas cantidades específicas –multa de \$96.00 por efectuar matanza clandestina; de \$20.00 por metro lineal por no bardear los predios no construidos; de \$0.60 por metro cuadrado por no reparar las banquetas, etcétera– devienen inconstitucionales toda vez que la autoridad que impondrá la sanción o multa no cuenta con un parámetro entre un mínimo y un máximo que le permita, con base en la gravedad de la infracción y la situación económica del infractor, determinar el monto o la cuantía de la multa que se aplicará, lo que a todas luces contraviene lo estatuido en el artículo 22 de la Constitución Federal.--- Por otra parte y en relación a la violación del artículo 16 de la Constitución Federal cabe señalar que dicho numeral constitucional, como ya se dijo, consagra el principio rector de que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento.--- Asimismo, cabe reiterar que la garantía genérica de legalidad consagrada en el citado precepto constitucional, contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo al Poder Legislativo, tanto federal como local, aunque de manera sui generis, tal y como quedó precisado líneas atrás.--- En este contexto, de los razonamientos esgrimidos, resulta evidente que el Congreso de Coahuila, al prever una multa fija en el numeral impugnado, contravino lo dispuesto por el artículo 22 de la Carta Magna, toda vez que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; en esta tesitura, al no poder existir dentro de nuestro marco jurídico este tipo de multas, el Congreso local se extralimitó en sus atribuciones, vulnerando con ello lo dispuesto por el numeral 16 de la Constitución Federal.--- En este sentido, y toda vez que el numeral que se combate contradice lo dispuesto por los numerales 16 y 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, es incuestionable que rompe con la supremacía constitucional establecida, puesto que pretende ubicarse pro encima de la misma Carta Magna.--- En mérito de lo expuesto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar la inconstitucionalidad de las fracciones VII a X del artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007, toda vez que como ha quedado debidamente demostrado, es contrario a lo dispuesto por los numerales 16 y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

TERCERO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son 16, 22, primer párrafo, 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a) y 124.

CUARTO.- Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 67/2007, y turnar el asunto a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.- Por auto de veintinueve de enero de dos mil siete, la Ministra instructora admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran su respectivo informe.

SEXTO.- Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Coahuila, en lo toral, manifestó:

a) Que el Congreso del Estado de Coahuila cuenta con facultades para emitir leyes donde se disponga el pago de contribuciones para los municipios de conformidad con los artículos 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 158 B, 158 C, 158 U, fracción V, de la Constitución Política local, y 21 del Código Financiero para los Municipios de la entidad.

b) Que es una obligación constitucional de los municipios prestar el servicio de alumbrado público; y que de conformidad con el artículo 115, fracción IV, inciso c), estos pueden recaudar los recursos necesarios para financiar este servicio.

c) Que el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público sobre la base del consumo de energía eléctrica es constitucional, en virtud que la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, en su artículo 9, establece que el cobro por el derecho de alumbrado público se realizará sobre el costo total del servicio dividido entre todos los habitantes del municipio, incluidas las personas que no cuentan con servicio de energía eléctrica; y que la única referencia al consumo es que el mismo constituye el tope máximo que se puede cobrar por este derecho, esto es, cuatro por ciento de la cantidad que paguen los contribuyentes por el consumo de energía eléctrica en forma particular, y del cinco por ciento sobre el consumo comercial e industrial.

d) Que no se ha emitido ningún impuesto al consumo de energía eléctrica porque el consumo individual del fluido de energía eléctrica no es la base imponible, ni la tasa se referencia sobre el mismo consumo.

e) Que en la Ley de Ingresos impugnada se aplicó el último párrafo del artículo 42 de la Ley del Impuesto al valor agregado, el cual permite a los municipios cobrar derechos por el servicio de alumbrado público utilizando como base el consumo de energía eléctrica.

f) Que las sanciones administrativas previstas en la Ley de Ingresos que se combate, fueron emitidas sobre la base de la libertad de hacienda que el artículo 115 de la Constitución Federal otorga a los municipios.

g) Que los ingresos que se obtienen de las multas previstas en la Ley de Ingresos municipal son ingresos no tributarios, por lo que su naturaleza no es la de una contribución, y, consecuentemente, no deben regirse por los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

SEPTIMO.- Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila precisó que es cierto el acto que se le atribuye por lo que respecta a la promulgación de la norma impugnada, cuya actuación tiene fundamento en los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Coahuila.

OCTAVO.- Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose instruido el procedimiento, se puso en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 9 y 30, fracciones VII a X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- En primer término se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

“Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ...”

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar 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 ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita sea publicado 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.

Los artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, que se impugnan, se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el martes veintiséis de diciembre de dos mil seis, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado de fojas veintiuno a treinta de autos, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del miércoles veintisiete de diciembre de dos mil seis al jueves veinticinco de enero de dos mil siete.

En el caso, según consta de la razón que obra al reverso de la foja diecinueve del expediente de la acción correspondiente, ésta se presentó el jueves veinticinco de enero de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, el trigésimo día, por lo que es evidente que su presentación es oportuna.

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

Suscribe la demanda Eduardo Medina-Mora Icaza en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento (foja veinte del expediente).

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

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

...

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

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

...

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

De lo previsto por dicho numeral se desprende que el Procurador General de la República podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.

En el caso, dicho funcionario ejercita la acción en contra de los artículos 9 y 30, fracciones VII a X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, expedida por el Congreso de esa entidad federativa, por lo que se trata de una ley estatal, y por tanto, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior la jurisprudencia P./J. 98/2001 de este Tribunal Pleno, que a la letra señala:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES.- El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

CUARTO.- Al no existir alguna causa de improcedencia hecha valer por las partes o que se advierta de oficio, se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

QUINTO.- En relación con el artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, el promovente aduce, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

1) Que el referido artículo es violatorio de los artículos 16, 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), y 124 de la Constitución Federal.

2) Que de conformidad con los artículos 40, 41, 42 y 124 de la Constitución Federal, el Estado Mexicano se constituye en una República Federal, compuesta por 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) Que relacionado con lo anterior, de la interpretación literal del artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución Federal, se desprende que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones en materia de energía eléctrica.

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

- Asimismo, de conformidad con el artículo 2o. del Código antes citado, 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 de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

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

- Por ello, el artículo 9 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 ente público, puesto que a mayor consumo de energía eléctrica, la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y viceversa.

6) Que la garantía de legalidad prevista por el artículo 16 constitucional obliga a toda autoridad a que sus actos se encuentren fundamentados y motivados, requisitos que tratándose de leyes se cumplen, respectivamente, cuando el Poder Legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución establece, esto es que el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponda a la esfera de las atribuciones de ese órgano.

- Por tanto, al no estar facultado el Congreso del Estado de Coahuila 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.

Por lo que hace al artículo 30, fracciones VII a X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007, el promovente aduce los siguientes conceptos de invalidez:

1) Que el artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, contraviene lo dispuesto por el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque establece diversas multas fijas que habrán de aplicarse en los casos previstos en las fracciones VII a X del artículo impugnado, por lo que la autoridad no tendrá la capacidad de valorar las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho y, por ende, estará imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, la capacidad económica del infractor o cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho sancionado, imponiéndola de manera irrazonable y desproporcionada.

2) Que el Congreso del Estado de Coahuila contraviene lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, pues al prever una multa fija, prohibida por el marco constitucional, se extralimita en sus atribuciones.

En primer término se estudiará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendiente a evidenciar que el artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal, toda vez que, según aduce, en aquél se establece un impuesto al consumo de energía eléctrica, lo cual excede la competencia de la legislatura del Estado para fijar las contribuciones que deben recaudar los Municipios por el servicio de alumbrado público prevista por el artículo 115, fracción III, inciso b) de la Constitución Federal.

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

El texto de los preceptos fundamentales señalados es el siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX.- Para establecer contribuciones:

...

5o.- Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;...”

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

...

b) Alumbrado público.

...

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

....

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

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

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

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

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

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

En nuestro país, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal prevé:

“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.”

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

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios. (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.”)
- 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 artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación prevea:

“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.”

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

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

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

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

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

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

Con relación a este elemento de naturaleza compleja, este Alto Tribunal ha establecido 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).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila, reconoce como ingresos municipales, particularmente en el rubro de contribuciones, a los impuestos, las contribuciones especiales y a los derechos, definiendo a estos últimos en su artículo 7.

“ARTICULO 7.- Son derechos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público.

También son derechos, las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Municipio.”

De lo expuesto, podemos afirmar que en las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo. No está por demás agregar que si bien la exigencia de capacidad contributiva es nota de las contribuciones, en el caso de los impuestos, que es su especie más importante, este aspecto cobra mayor relevancia.

Al respecto, cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis, y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

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

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

Ahora, debe analizarse la naturaleza de la contribución establecida por el artículo 9 impugnado, el cual se encuentra previsto en el Título Segundo denominado "De las Contribuciones", Capítulo Séptimo denominado "De los Derechos por la Prestación de Servicios Públicos", Sección Segunda denominada "Por Servicios de Alumbrado Público", de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete.

"ARTICULO 9. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica, y su monto no podrá ser superior al 4% de las cantidades que deban pagar los contribuyentes en forma particular, por el consumo de energía eléctrica y el 5% sobre el consumo comercial e industrial.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados como usuarios en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa señalada en el párrafo anterior, mediante recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal."

De la lectura del precepto aludido, se advierte que la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público, entendiéndose por tal servicio el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Dispone que la tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, cuyo importe será cobrado en cada recibo expedido por ésta; y que los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha Comisión, pagarán la tarifa resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

Finalmente, establece el precepto que en dicho servicio de alumbrado público, se cobrará un máximo del 4% sobre el consumo de energía eléctrica particular, o lo que es lo mismo, sobre el consumo doméstico, y el 5% sobre el consumo comercial e industrial.

De lo anterior se desprenden, por una parte, los elementos integrantes del tributo analizado.

Al respecto, debe tenerse en consideración lo dispuesto por los artículos 144 a 149 del Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila, que a la letra señalan:

“ARTICULO 144. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.”

“ARTICULO 145. Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados en el área territorial municipal.”

“ARTICULO 146. La base para el cálculo de este derecho será la que se establezca en la Ley de Ingresos de cada Municipio.”

“ARTICULO 147. El derecho de alumbrado público se causará mensualmente. El pago se hará dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause el pago, cuando se haga en las oficinas de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para tal efecto.”

“ARTICULO 148. Para efectos del cobro de este derecho los ayuntamientos podrán celebrar convenios con la compañía o empresa suministradora del servicio de energía eléctrica en el municipio. En estos casos, se deberá incluir el importe de este derecho, en el documento que para tal efecto expida la compañía o la empresa, debiéndose pagar junto con el consumo de energía eléctrica, en el plazo y en las oficinas autorizadas por esta última.”

“ARTICULO 149. Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago, mantenimiento y mejoramiento del servicio de alumbrado público que proporcione al Ayuntamiento.”

Sujetos: los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos en el área territorial municipal, estén o no registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

Objeto: la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Base: el costo del servicio de alumbrado público.

Cuota o Tarifa: el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

Epoca de pago: el monto del derecho será cobrado en cada recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, para el caso de los usuarios registrados y, en el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha Comisión, pagarán la cantidad resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause el pago.

Por otra, se infiere que el artículo 9 de la ley impugnada regula uno de los denominados “derechos por servicios”, toda vez que establece una contribución cuya actualización deriva de la prestación de un servicio por parte del Municipio; ello según se advierte de la redacción del propio artículo, que establece la obligación de pagar un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, entendiéndose por tal servicio, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

En este sentido, tomando en cuenta que el derecho por servicio es una especie de contribución que tiene su origen en la recepción por parte del particular de una actividad del Estado —en este caso del Municipio—, por la cual se genera una relación entre sus habitantes obligados al pago y la administración de aquél, que justifica precisamente dicha remuneración por ese concepto, debe estimarse entonces que la base para calcularlo debe ser el costo generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público (Municipio).

En ese entendido, debe tenerse en consideración con relación a los derechos fiscales que: a) conforme al principio de proporcionalidad tributaria que los rige, éste se funda, generalmente, en que el monto de las cuotas o tarifas respectivas guarden una correspondencia razonable con el costo del servicio que presta el ente público (Municipio); b) el costo que para éste tenga la ejecución del servicio; y c) la correspondencia entre dicho costo y el monto de la cuota o tarifa no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se otorgan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

De todo lo expuesto, puede advertirse que el precepto impugnado regula un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el Municipio, estableciendo que para cuantificarse, debe dividirse el costo generado por la prestación del servicio aludido, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, cuyo importe será cobrado en cada recibo expedido por ésta y, para el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en dicha Comisión, pagarán la cantidad resultante mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

De este modo, tenemos que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se conserva con el contenido del artículo 9 impugnado, porque al regular que **“La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. ...”**, se establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el costo originado por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo del Municipio, por lo que en el caso, la base del tributo se encuentra relacionada con un hecho imponible que sí responde a una actividad del ente público, que es precisamente la prestación del servicio señalado.

Como expusimos, en caso de existir un conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base para descubrir la verdadera naturaleza de la contribución, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es este elemento el que servirá para el cálculo del tributo; en el caso particular, dicha contribución se liquidará dividiendo el costo del servicio de alumbrado público entre los usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

El anterior razonamiento permite descubrir la naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real que se encuentra en la base, ello lleva a concluir que en efecto se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los derechos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura.

De este modo, no obstante que el Procurador General de la República aduce que la contribución establecida en el artículo impugnado consiste en un impuesto al consumo de energía eléctrica, lo cierto es que se trata de un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que realiza el Municipio, extremo que fija la competencia a favor de la legislatura local para regular esa figura recaudatoria; por tal motivo, al no instaurarse un tributo que corresponda a la exclusiva competencia de la Federación, no se transgrede el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal.

En consecuencia, tampoco se vulnera la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, que obliga a las autoridades a fundar y motivar sus actos, pues al quedar de manifiesto que el Congreso Local actuó dentro de los límites relativos a su competencia residual (artículo 124 constitucional), sin invadir la atinente a la Federación en materia de contribuciones especiales sobre energía eléctrica y, por el contrario, estableció un derecho a favor del Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público que tiene a su cargo de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV inciso c) de la Constitución Federal, cabe concluir que dio cumplimiento a los requisitos constitucionales aludidos.

Por lo anterior, no resultan aplicables en la especie las consideraciones sustentadas por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad número 25/2006, así como las tesis que el promovente cita en su escrito inicial, habida cuenta que en dichos criterios se advirtió que efectivamente existió la invasión de la esfera competencial de la Federación en materia de contribuciones especiales sobre energía eléctrica, circunstancia que en el caso no se presenta. Las tesis citadas son:

“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 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCION ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION. La Segunda Sala de la Suprema Corte de

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

No obsta a la conclusión alcanzada, la manifestación del Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Coahuila, en el sentido de que el promovente de la acción de inconstitucionalidad no considera la posibilidad de que en el marco de un sistema de coordinación fiscal, se pueden dar materias concurrentes y que, en todo caso, mediante una facultad concurrente derivada del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se permita el cobro del derecho del servicio de alumbrado público a los Municipios, utilizando como base el consumo de energía eléctrica.

El artículo que se cita, en la parte que interesa, establece:

"ARTICULO 42.- ...

Tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrá (sic) decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

I.- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.

II.- Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.

III.- Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.

IV.- Expedición o emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V.- Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica."

Al respecto debe señalarse que, por una parte, este último precepto no fue impugnado expresamente por el accionante y, por ende, no existe concepto de invalidez alguno respecto de su inconstitucionalidad.

Por otra, la alusión a ese dispositivo solamente pone de manifiesto que tal contribución –derecho–, 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 a 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 el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público. También son derechos, las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Municipio.", según precisa el artículo 7 del Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila.

En relación con la interpretación del último párrafo del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, conviene tener presente la jurisprudencia número 2a./J. 17/2001 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que prevé:

“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 impositivos 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.’”

Finalmente, conviene destacar que el hecho de que el propio precepto impugnado prevea en su último párrafo un tope para cuantificar el monto del derecho por servicio de alumbrado público, consistente en que el cobro máximo por ese concepto será del 4% sobre el consumo de energía eléctrica particular o doméstico, y el 5% sobre el consumo comercial e industrial, ello no significa que en realidad se establezca un impuesto al consumo de energía eléctrica, pues como se vio, el cálculo del derecho se efectúa dividiendo el costo total del servicio de alumbrado público prestado por el Municipio entre los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

En todo caso, este Tribunal Pleno advierte que, con tal enunciado, el legislador local sólo admitió la posibilidad de que si el monto del derecho –previamente calculado– es superior a los topes aludidos, el Municipio no podrá cobrar sino la cantidad que como máximo resulte de aplicar los porcentajes señalados al consumo de energía eléctrica (particular o comercial e industrial), según se trate; esto significa que, en última instancia, a los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, les será cobrada la cantidad que entre ambas (monto del derecho, o bien, el 4% ó 5% sobre el consumo de energía eléctrica, según sea el caso), resulte ser la menor, lo cual en modo alguno convierte al derecho mencionado en un impuesto, ya que sólo se lleva a cabo una comparación entre un monto y otro para efectos de precisar la cantidad que habrá de ser pagada al Municipio.

Tal supuesto, incluso, pone de manifiesto un mecanismo de reducción en el monto definitivo que deberán pagar los usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, que lleven a cabo un menor consumo de energía eléctrica, sin que ello implique que el tributo en comento se convierta en un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica; lo anterior es así porque al realizar un menor consumo de dicha energía, si el monto del derecho previamente calculado resulta ser excedente al 4% del consumo particular o doméstico, o al 5% del consumo comercial e industrial, se verá disminuido hasta el tope máximo correspondiente. Por otra parte, en caso de realizarse un mayor consumo de fluido eléctrico, si el monto del derecho viene a ser inferior al que resulte de aplicar los porcentajes respectivos, sólo deberá pagarse aquél, de modo que en cualquier caso, deberá enterarse un monto inferior por concepto de servicio de alumbrado público que por consumo de energía eléctrica (particular o comercial e industrial).

En tales condiciones, si el artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, no contraviene lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal y, en consecuencia, tampoco vulnera los diversos artículos 16 y 124 del mismo ordenamiento supremo, sin que en el caso deba suplirse la queja deficiente, debe reconocerse la validez del precepto legal señalado.

Ahora bien, en el segundo concepto de invalidez planteado, el promovente aduce esencialmente que el artículo 30, fracciones VII a X de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, establece diversas multas fijas que son contrarias al artículo 22 de la Constitución Federal, ya que no prevén los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla.

En principio, conviene destacar que las multas impuestas por infracciones a normas de carácter administrativo, tienen la naturaleza de aprovechamientos; en consecuencia, no se rigen por los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, según se explica en la tesis de la Novena Epoca, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, enero de 2003, página 730, que este Tribunal Pleno comparte, y que establece:

“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.”

Asimismo, debe precisarse que el artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva. En efecto dicho numeral señala:

“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.”

Este Tribunal Pleno en diversos precedentes se ha pronunciado sobre este tema, en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, julio de 1995, Tomo II, página 5, cuyo texto señala:

“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.”

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

En otras palabras, 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.

En este sentido, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Sirven de apoyo, las tesis de jurisprudencia P./J. 102/99 y P./J. 17/2000, sustentadas por el Tribunal Pleno, visibles en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; la primera en la página 31 del tomo X, Noviembre de 1999, y la segunda en la página 59, tomo XI, Marzo de 2000, cuyos textos respectivamente señalan:

“MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES”. Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor.”

“MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCION MÍNIMA Y UNA MÁXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.”

Ahora, el promovente de la acción aduce esencialmente que las fracciones el artículo 30, fracciones VII a X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, establece diversas multas fijas que son contrarias al artículo 22 de la Constitución Federal, ya que no prevén los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla.

El artículo que se impugna, en la parte que interesa, a la letra dice:

“Artículo 30. Los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales serán los siguientes:

...

VII. Cuando se efectúe matanza clandestina, se aplicará una multa de \$96.00 previa inspección de la canal.

VIII. Los predios no construidos en la zona urbana, deberán ser bardeados o cercados a la altura mínima de dos metros, con cualquier clase de material adecuado, el incumplimiento de esta disposición se sancionará con una multa (sic) \$20.00 por metro lineal.

IX. Las banquetas que se encuentran en mal estado deberán ser reparadas inmediatamente después de que así lo ordene el Departamento de Obras Públicas Municipales, se impondrá una multa de \$0.60 por metro cuadrado, a los infractores de esta disposición.

X. En el caso de violación de las disposiciones de la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado de Coahuila, en lo conducente, se harán acreedores a una multa de \$3,600.00 en la primera reincidencia se duplicará la multa y cuando reincida por segunda ó (sic) más veces se triplicará la sanción, independientemente de las sanciones que determine la Ley de la materia.”

En términos generales, dicho precepto establece que el Municipio percibirá ingresos en concepto de aprovechamientos derivados de sanciones administrativas y fiscales, los siguientes:

- 1.- Una multa de \$96.00 por efectuar matanza clandestina (fracción VII);
- 2.- Una multa de \$20.00 por metro lineal por no bardear o cercar los predios no construidos en la zona urbana (fracción VIII);
- 3.- Una multa de \$0.60 por metro cuadrado por no reparar banquetas metro lineal por no bardear o cercar los predios no construidos en la zona urbana cuando lo ordene el Departamento de Obras Públicas Municipales (fracción IX), y
- 4.- Una multa de \$3,600.00 por violar las disposiciones de la Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado de Coahuila; duplicándose en caso de reincidencia y triplicándose en caso de reincidir en más ocasiones (fracción X).

Como puede advertirse, las normas impugnadas establecen que la autoridad municipal sancionará con diversas multas o sanciones específicas, a quienes realicen las conductas descritas.

Por consiguiente, al prever el artículo 30, fracciones VII a X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, diversas multas o sanciones de montos específicos, esto es, prever multas fijas, entonces efectivamente vulneran el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulnera el artículo 16 constitucional, que prevé el principio de legalidad.

En estas condiciones, al ser violatorio de los dispositivos constitucionales señalados, debe declararse la invalidez del artículo 30, fracciones VII a X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete.

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos (no asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz y Azuela Güitrón), las acciones de inconstitucionalidad 1/2006, 2/2006, 3/2006, 4/2006, 5/2006, 6/2006, 7/2006, 8/2006 y 9/2006.

También apoya a la anterior conclusión la tesis jurisprudencial P./J.104/2006, visible en la página 1600 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Agosto de 2006, derivada de la acción de inconstitucionalidad 9/2006, de la cual la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas fue la ponente, cuyo texto señala:

“MULTA FIJA. EL ARTICULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE COMITAN DE DOMINGUEZ, CHIAPAS, PARA 2006, QUE PREVE SU IMPOSICION, TRANSGREDE EL NUMERAL 22 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto legal, al prever la imposición de una multa equivalente a 100 días de salario mínimo vigente en el Estado, a quien destine total o parcialmente a otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos, o construya obras en los cajones designados para ello, esto es, la aplicación de una multa fija, transgrede el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la autoridad facultada para imponerla no puede determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en consideración 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 el grado de responsabilidad del sujeto.”

La declaratoria de invalidez del artículo 30, fracciones VII, VIII, IX y X de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, surtirá efectos a partir del día siguiente de su legal notificación al Congreso del Estado de Coahuila.

La presente ejecutoria deberá notificarse al Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se reconoce la validez del artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad, el veintiséis de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.- Se declara la invalidez del artículo 30, fracciones VII, VIII, IX y X de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando sexto de la presente resolución.

CUARTO.- La declaratoria de invalidez que antecede, surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria.

QUINTO.- Notifíquese esta resolución al Municipio de Abasolo, Estado de Coahuila.

SEXTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la votación que a continuación se precisa:

Por unanimidad de once votos de los Señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente), Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se aprobaron los resolutivos Primero, en cuanto a la procedencia, Tercero, Cuarto y Quinto y Sexto.

Por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente), Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se aprobaron los Resolutivos Primero, en cuanto a la parcialidad de lo fundada, y Segundo; votaron en contra los Señores Ministros Góngora Pimentel y Valles Hernández.

Los Señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y José Fernando Franco González Salas reservaron su derecho de formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes.

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

Firman el Ministro Presidente y la Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Presidente, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

En el caso a estudio, la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno sostuvieron que las disposiciones legales impugnadas, al prever multas o sanciones de montos específicos, es decir, multas fijas, vulneran el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque imposibilitan a la autoridad sancionadora para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor.

Así, de acuerdo con la posición de la mayoría que se sustenta en las jurisprudencias plenas P./J.9/95 y P./J. y 10/95, intituladas *"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE"* y *"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES"*, para que la multa sea acorde al mencionado precepto constitucional debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos que permita a la autoridad sancionadora desarrollar su discrecionalidad al cuantificarla, ponderando las circunstancias concurrentes.

No obstante que el suscrito estima que, por regla general, toda multa fija es excesiva y, por ende, inconstitucional, y en este punto comparto el criterio de la mayoría, considero también que dicha regla admite excepciones, entre otras, los casos en que por la naturaleza de la infracción la autoridad no esté en aptitud de individualizar la sanción atendiendo a las circunstancias particulares del infractor.

Con el fin de desarrollar la anterior idea, debe destacarse que la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, previó por primera vez el concepto de multa excesiva en su artículo 22 que disponía:

"ARTICULO 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas ó transcendentales."

Otro artículo que también reguló lo concerniente a la multa fue el diverso 21, que señalaba:

"ARTICULO 21... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos¹ de multa..."

Como puede advertirse desde la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se proscribió la multa excesiva, por un lado, mientras que se limitaba su imposición, por otro, hasta una suma determinada, sin que se dieran elementos para determinar con claridad cuándo se actualizaba tal hipótesis.

¹ De acuerdo con la información proporcionada por la Unidad de Enlace del Banco de México en el sentido de que en "...1857 corrían monedas de plata de un peso y piezas de 20 pesos, oro; en ambos casos, el valor nominal de las piezas coincidían con su valor intrínseco y existía una equivalencia fija entre el valor de ambos metales; sin embargo, ambas cosas cambiaron con el paso del tiempo (actualmente la moneda es fiduciaria y la equivalencia entre el valor de ambos metales varía día a día, además de que el valor de la plata es muy inferior al que tuvo en siglos pasados). En ese entonces, la moneda de 8 reales de plata (a la que se conocía como peso) contenía 0.7859 onzas, por lo que 500 pesos correspondían a 392.95 onzas." Si hoy la onza de plata vale aproximadamente \$130.00, los \$500.00 de 1857 en la actualidad equivalen aproximadamente a \$ 57,860.12.

Este debate acerca de definir a la multa excesiva previó en el Congreso Constituyente de 1916, no al discutirse el artículo 22 de la Constitución Federal, sino el diverso 21, que también aludía a la multa como una sanción correctiva eminentemente temporal y represiva, alejada de cualquier fin distinto a la mera búsqueda de la tranquilidad social, ya que no puede servir como *'instrumento de venganza o arma política'* contra los infractores.

Sobre el particular, en la 27a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen relacionado con el artículo 21 del Proyecto de Constitución, en los siguientes términos:

"... En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas..."

La intención del Poder Constituyente fue clara en el sentido de que a la multa no se podía establecer un límite aritmético ya que cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido en el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió a la multa excesiva aunque sí se dieron valiosos elementos en el debate parlamentario sobre tal aspecto que permiten obtener conclusiones en relación con ese tema.

Para corroborar tal aserto, deben reproducirse primeramente las intervenciones de los diputados Rivera Cabrera, Múgica y Jara en la 31a. sesión ordinaria celebrada el 5 de enero de 1917:

"EL C. Rivera Cabrera..."

Yo digo, señores: ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la Comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto repito, el artículo tal como está, se presentaría a innumerables abusos y voy a permitirme un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador del Estado fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve pues, que por este procedimiento inicuo se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre, que solamente vivía con un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades..."

El C. Múgica..."

Un Reglamento de Policía manda, por ejemplo – y esto es lo más común en todas partes-, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronta y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena, porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que este es un castigo que se impone por la infracción al Reglamento de Policía ... si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien; para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un

individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón, la Comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad.

...

El C. Rivera Cabrera: Señores diputados: Me parece conveniente que la Comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo, pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.

...

El C. Jara: Yo desearía que esta honorable Asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la Comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso, y vengo a esta conclusión: que en los términos en que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión, el máximo de la pena. ¿Por qué, entonces, no se limita la multa? Porque indudablemente que el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa.

...

El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria." Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la Comisión, sí procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa..."

De las anteriores intervenciones se evidencia que, por regla general, para que sea constitucional la multa, atendiendo, desde luego, a su propia naturaleza, debe comprender especialmente la situación particular del infractor, es decir, su capacidad económica porque debe estar 'en relación con sus recursos', pero habrá casos excepcionales en que no sea posible tomar en consideración tales elementos porque de no sancionarse inmediatamente, la norma o ley infringida sería 'enteramente ineficaz' o 'quedaría burlada', en el entendido de que esta última hipótesis no actualiza, por sí sola, una multa excesiva como lo explicó el diputado Múgica.

Tal es el caso de las multas por infracciones al Reglamento de Tránsito que, por lo general, se imponen en situaciones de flagrancia, siendo un hecho notorio que los servidores públicos facultados para ello no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el momento mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquélla, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos parámetros no debe considerarse invariablemente constitucional, ya que puede suceder que el monto mínimo o inferior sea en sí mismo excesivo para cualquier individuo, por tanto, para medir lo excesivo o no de la multa debe ponderarse, razonablemente, su naturaleza, los fines que persigue, su correspondencia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en las que se impone para arribar a una conclusión coherente en relación con el monto de la multa², buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

“En el segundo párrafo del artículo se explica que no debe considerarse como confiscación de bienes la aplicación parcial o total de los de una persona, que no se haga para satisfacer la responsabilidad civil consiguiente a la comisión de un delito. Es indispensable para la existencia de una sociedad, que se mantengan las condiciones necesarias para la vida completa de los agregados que la forman; de manera que cuando se altera una de esas condiciones, lo primero que debe exigirse del culpable es que reponga las cosas a su estado primitivo, que cuando sea posible; es decir, debe ser obligado a la restitución, la reparación y la indemnización. Si para conseguir estos fines es necesario privar al culpable de la mayor parte de todos sus bienes, no por eso la justicia debe detenerse en su tarea de restablecer el derecho violado.

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de aquélla opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disfrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con frecuencia que el importe de una contribución o de una multa iguala al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido; el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata.”

Por los motivos expresados, estimo que las referidas jurisprudencias plenas no pueden aplicarse de manera absoluta, tajante e indiscriminada a todos los casos, sino sólo a aquellos que por la naturaleza de la infracción la autoridad sancionadora esté en posibilidad de realizar de manera objetiva y razonada la valoración y ponderación correspondiente para individualizar la multa. Por lo contrario, en los casos en que la infracción o falta en que incurre un individuo, por sus características, no es susceptible material y jurídicamente de ese juicio de valoración y ponderación para la imposición de una multa, el legislador o la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, puede establecer multa fija sin que para ello violente el artículo 22 constitucional.

Así, en esos supuestos, la inconstitucionalidad de la multa no deberá declararse en automático solamente por no haberse determinado un mínimo y un máximo, sino cuando por la naturaleza y características de la infracción, el monto fijo determinado resulte irracional o desproporcionado frente a la naturaleza de la falta cometida, al daño causado con la misma y los fines de interés público general que se buscan con la sanción de la conducta indebida.

Ministro **José Fernando Franco González Salas.**- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la resolución dictada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 4/2007, promovida por el Procurador General de la República, así como el voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticinco de octubre de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

² Criterio utilizado por el Tribunal Pleno al resolver por mayoría de seis votos, en sesión de once de enero de dos mil siete, el amparo directo en revisión 172/2006, para considerar constitucional la multa mínima del 130% prevista en el artículo 178, fracción I, de la Ley Aduanera vigente en 2001.