

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 43/2008, promovida por el Procurador General de la República, y voto concurrente elaborado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y al que se adhirió el Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

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 43/2008.
PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA
REPUBLICA.**

MINISTRO PONENTE: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

SECRETARIA: ANDREA ZAMBRANA CASTAÑEDA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día trece de octubre de dos mil ocho.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el veintiocho de enero de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina-Mora Icaza, ostentándose como Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil siete, señalando como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, respectivamente, al Congreso y a la Gobernadora de la referida entidad.

SEGUNDO. El promovente estimó vulnerados los artículos 16, 73, fracción XXIX, Sección 5o., inciso a), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por estimar que el precepto legal impugnado, invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión, en tanto establece una contribución al consumo de energía eléctrica.

TERCERO. Por acuerdo de veintinueve de enero de dos mil ocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 43/2008 y por razón de turno, designó al **Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** como Instructor del procedimiento.

Por auto de treinta de enero de dos mil ocho, el Ministro Instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, para que rindieran sus informes respectivos, requiriendo a aquél, además, para que, al rendir el informe solicitado, remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

CUARTO. Al rendir su informe el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, en lo total manifestó:

a) Es cierto que el Congreso del Estado de Yucatán, expidió y aprobó la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho, que contiene el artículo tildado de inconstitucional, la que se elaboró y aprobó cumpliendo con la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas de la entidad, en cuanto a las **formalidades esenciales del procedimiento legislativo**, de lo que se sigue que se respetaron los principios de igualdad, legalidad, transparencia y acceso a la información, así como el derecho de discusión de todos los Diputados, principios tales que son rectores del derecho parlamentario, razón por la cual **la ley impugnada no quebranta la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (fojas 2 a 4 del informe relativo).

b) Es inexacto que la norma impugnada vulnere el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo concerniente a que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, en tanto que el artículo 115, fracción III, inciso b), de la propia Carta Magna, prevé que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el relativo al 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**, por lo que en consecuencia, es claro que corresponde a las legislaturas estatales, fijar las contribuciones relativas al servicio de alumbrado público que prestan los Municipios, como en la especie se hizo a través de la figura jurídica de los "derechos", a fin de poder financiar y garantizar la prestación de dicho servicio, máxime que la Hacienda Pública de los Municipios precisamente se compone, entre otros conceptos, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo (fojas 4 y 5 del informe de referencia).

c) La legislatura local, al expedir el precepto impugnado, dio cumplimiento a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, puesto que de la lectura de la norma que se impugna, se advierte que **sí se trata de un derecho**, ya que contiene la totalidad de los elementos esenciales de los derechos, es decir: sujetos, hecho imponible, base gravable, tasa o tarifa, época y lugar de pago, destacando que el objeto o hecho imponible del derecho establecido en dicha norma, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público por parte del Ayuntamiento. Por tal razón, no deben ser tomados en consideración los conceptos de invalidez formulados por la parte actora (fojas 5 a 7 del informe rendido por el Poder Legislativo).

Por su parte, la Titular del **Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán** precisó:

a) Que es cierto el acto que se le atribuye, sin embargo, la presente acción de inconstitucionalidad debe declararse improcedente en cuanto a ella se refiere, toda vez que al promulgar y publicar la norma impugnada, sólo cumplió con la obligación que le imponen los artículos 55, fracción II, de la Constitución del Estado de Yucatán, 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, y 3 y 4 de la Ley del Diario Oficial del Gobierno del Estado.

b) Que tales actos de ninguna manera violan los artículos 16, 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consecuentemente, se debe declarar improcedente la acción de inconstitucionalidad en relación con la Gobernadora de la entidad.

c) Que el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado permite a las legislaturas de los Estados determinar la base del derecho por el servicio de alumbrado público utilizado sobre el consumo de energía eléctrica.

QUINTO. Mediante proveído de catorce de abril de dos mil ocho, se tuvieron por presentados los alegatos del Procurador General de la República.

SEXTO. A través de auto de dieciocho de abril de dos mil ocho, se tuvieron por presentados los alegatos formulados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Yucatán, en esa virtud y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento en sus términos, en el mismo proveído se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Procurador General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, del Estado de Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho, y la Constitución Federal.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte conducente, dispone que 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 sea publicado en el correspondiente medio oficial y que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, la disposición general cuya invalidez se plantea en la presente acción de inconstitucionalidad, se publicó el veintiocho de diciembre de dos mil siete, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (fojas 16 a 34 del expediente), motivo por el cual, el plazo antes referido transcurrió del sábado veintinueve de diciembre de dos mil siete al domingo veintisiete de enero de dos mil ocho; sin embargo, por ser inhábil, la demanda podía presentarse al día hábil siguiente, esto es, el lunes veintiocho de enero del año en comento.

En el caso, el escrito inicial de la presente acción de inconstitucionalidad se presentó el día lunes veintiocho de enero de dos mil ocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según consta en el sello de recepción respectivo; por tanto, es dable concluir que su presentación es oportuna, al haberse realizado el día hábil siguiente al en que feneció el plazo en comento.

TERCERO. Legitimación. Suscribe la demanda Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada del oficio de su designación en ese cargo por el Presidente de la República (foja 15 del expediente).

De acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, el Procurador General de la República está legitimado para plantear la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, del Estado de Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho, dado que este ordenamiento tiene el carácter de estatal.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 92/2006, publicada en la página 818 del tomo XXIV, correspondiente al mes de julio de dos mil seis, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que a la letra se lee:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA ESTA LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal”.

CUARTO. Causas de improcedencia. La Gobernadora del Estado de Yucatán, sostiene que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente en cuanto a dicha autoridad se refiere, porque al promulgar y publicar la ley impugnada, sólo cumplió con la obligación que le imponen distintos ordenamientos de la entidad; de ahí que tales actos no vulneran los artículos 16, 73, fracción XXIX, Sección 5o., inciso a) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el particular, debe señalarse que el extremo hecho valer por la autoridad referida como una improcedencia, en el sentido de que sólo cumplió con las disposiciones jurídicas relativas al proceso legislativo de la ley impugnada –en el ámbito de su competencia–, no encuentra cabida en alguna de las causales que al efecto se prevén por el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, al cual remite el diverso artículo 65 del mismo ordenamiento, en materia de acciones de inconstitucionalidad.¹

En cambio, el artículo 61, fracción II de la ley referida, dispone que en la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad, deberán señalarse los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; en tanto que el artículo 64, primer párrafo del mismo cuerpo legal, señala que el Ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

En efecto, al tener injerencia en el proceso legislativo de dicha norma general para otorgarle plena validez y eficacia, el Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión del acto presuntamente violatorio de la Constitución Federal, por lo que se encuentra en la necesidad de responder por la conformidad de sus actos frente a dicho ordenamiento fundamental.

En tales condiciones, al advertirse que la Gobernadora del Estado no hace valer una auténtica causa de improcedencia, ya que la inejercitabilidad de la acción no depende de que cumpla con las obligaciones que le imponen las disposiciones regulatorias de sus atribuciones, debe desestimarse su planteamiento en ese sentido.

1

“ARTICULO 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

“ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

Asimismo, la determinación consistente en que el artículo impugnado efectivamente contravenga o no algún precepto de la Constitución Federal, constituye precisamente el estudio de fondo, por lo que esto no puede ser materia de la procedencia o improcedencia de la acción.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004, consultable en la página 865 del Tomo XIX, correspondiente al mes junio de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, cuyo tenor es el siguiente:

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

Por lo anterior, en virtud de que en este asunto no se hace valer una verdadera causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio del único concepto de invalidez que hace valer el accionante.

QUINTO. Análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada. En su único concepto de invalidez, el Procurador General de la República aduce fundamentalmente, que el precepto legal impugnado viola los artículos 16, 73, fracción XXIX, Sección 5o., inciso a), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que prevé una contribución al consumo de energía eléctrica, con lo cual, se invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión y se transgrede el principio de legalidad.

Precisa que lo anterior es así, pues si bien es verdad que el precepto impugnado regula **“el derecho por servicio de alumbrado público”**, lo cierto es que **“la base”** para su determinación, la constituye la cantidad que el contribuyente paga por **“consumo de energía eléctrica”**, por lo que es evidente que el referido tributo atiende a elementos propios de los impuestos, en tanto considera la capacidad contributiva de quienes utilizan el servicio de alumbrado público, habida cuenta que la tarifa varía de acuerdo al rango en que se ubique el contribuyente.

En apoyo de su argumentación, invoca las jurisprudencias P./J 6/88 y 2a./J 25/2004, que respectivamente se leen bajo los rubros: **“ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION”** y **“ALUMBRADO PUBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCION ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION”**.

Por su parte, tanto el **Poder Ejecutivo**, como el **Poder Legislativo**, ambos del Estado de Yucatán, al rendir sus informes, medularmente sostienen que la norma impugnada no vulnera el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el artículo 115, fracción III, inciso b), de la propia Carta Magna, prevé que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el relativo al 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**, por lo que en consecuencia, es claro que corresponde a las legislaturas estatales, fijar las contribuciones relativas al servicio de alumbrado público que prestan los Municipios, como en la especie se hizo a través de la figura jurídica de los **“derechos”**, a fin de poder financiar y garantizar la prestación de dicho servicio.

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

“ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

(...)

5o.- Especiales sobre:**a).- Energía eléctrica;(…)"**

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

(…)

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

(…)

b).- Alumbrado público.

(…)

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

(…)

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (…)."

De la anterior transcripción se desprende que el artículo 73 dispone que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica.

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.

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

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

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

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

En nuestro país, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto en nivel federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el cual dispone que son obligaciones de los mexicanos ***“contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”***

El precepto anterior consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de Imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.

A este respecto, cabe decir que 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 sexto párrafo del artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho, 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 Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, debe entenderse que el término ***“objeto”***, se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en la ley.

Resulta oportuna la transcripción del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación:

“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, 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”.

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

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

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

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

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

Este elemento es de naturaleza compleja y este Alto Tribunal 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 a nivel federal el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, establece la clasificación de las contribuciones comprendidas en nuestro ordenamiento jurídico, distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales conceptualiza de la siguiente forma:

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

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

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

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

Por su parte, el Código Fiscal del Estado de Yucatán, reconoce como contribuciones a los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos, definiendo a los derechos en su artículo 2o., fracción II, en los siguientes términos:

“Artículo 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, las que se definen de la siguiente manera:

(...)

II. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Entidad, 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 Estatal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

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

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

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

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

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

Ahora, para analizar la naturaleza de la contribución prevista por el artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, del Estado de Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho, debe tenerse presente que éste textualmente establece lo siguiente:

“Artículo 28. La cuota del derecho de Alumbrado Público que preste el Ayuntamiento será del 5% sobre los consumos de energía eléctrica.”

De la lectura del precepto aludido se advierte que la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, del Estado de Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho, 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.

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 precepto impugnado**, al regular que la base para el cálculo de este derecho son **los consumos de energía eléctrica**, a los que se aplicará la tasa del 5%.

De ello se advierte que se establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva, el **consumo de energía eléctrica**, por lo que en el caso, la base del tributo 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 denotativo de capacidad contributiva ajeno a la actividad del ente público y que consiste, en el caso, en dicho consumo de energía.

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

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

Por tanto, no obstante que el artículo impugnado denomina a la contribución de mérito "derecho", **materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que como quedó previamente estudiado, es competencia exclusiva de la Federación**, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal.

Apoya la consideración que antecede, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 6/88, consultable en la página 17 del Tomo 2-6, marzo-julio de mil novecientos ochenta y ocho, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, que es del siguiente tenor:

"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."

Asimismo, resulta aplicable la jurisprudencia P./J 73/2006 publicada en la página 919 del tomo XXII del mes de junio de dos mil seis, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, que a la letra se lee:

"CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGIA ELECTRICA. EL ARTICULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 73, FRACCION XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El referido numeral, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible,

de acuerdo con el contenido del artículo 31, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. No obstante lo anterior, el artículo 33 de dicho ordenamiento, al establecer 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, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde 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 -hecho imponible característico de los impuestos y no de los derechos- y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía eléctrica. En este sentido, debe concluirse que el artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Tehuantepec, Oaxaca, contiene una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, y en concreto, un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, por lo que es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal, ya que dicho precepto dispone que es facultad del Congreso el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica”.

No es obstáculo para arribar a la anterior conclusión, las manifestaciones de la Gobernadora del Estado de Yucatán, 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 este último precepto, por una parte, 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 del modo siguiente: “...son las contribuciones establecidas en ley como contraprestación por los servicios que presta el ayuntamiento en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del patrimonio municipal.”, según precisa el artículo 54 de la Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán.

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 imponible que se encuentren gravados por un impuesto federal participable, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo, ni en el negativo, correspondiente a la exención de impuestos, sino en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que 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.’”

No pasa inadvertido lo manifestado por el Congreso del Estado de Yucatán, en el sentido de que el precepto legal impugnado **no viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica** consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, dado que la contribución que regula sí es un **“derecho”**, en tanto contiene todos sus elementos esenciales, como lo son, el hecho imponible, sujeto, base, tasa y época de pago y, porque además, para su emisión y promulgación se cumplieron todas las formalidades esenciales del procedimiento legislativo.

Sin embargo, no se está en el caso de emitir pronunciamiento alguno sobre el particular, dado que tales aspectos no fueron materia de impugnación, habida cuenta que la naturaleza del tributo denominado *“derecho por servicio de alumbrado público”*, se determinó atendiendo a la configuración de sus elementos esenciales, mas no así a la ausencia total o parcial de los mismos.

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, del Estado de Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho.

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de treinta de agosto de dos mil siete, por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 35/2007, 37/2007, 85/2007 y 103/2007, así como al aprobar en sesión de tres de septiembre del mismo año, por unanimidad de ocho votos, las diversas acciones de inconstitucionalidad 33/2007, 57/2007, 60/2007, 74/2007, 80/2007 y 120/2007, todas ellas promovidas por el Procurador General de la República en contra de Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete.

SEXTO. Efectos de la sentencia. De conformidad con los numerales 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal², este Alto Tribunal debe fijar los efectos que producirá la invalidez decretada respecto del artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Estado de Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho.

² “Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

“Artículo 41.- Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).”

Sobre el particular debe precisarse que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: “**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS**”, este Tribunal Pleno estableció que las facultades del máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar “*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*”³ y por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

Asimismo, en la jurisprudencia referida se sostuvo que **los efectos que este Tribunal imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada**, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para **salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada**, por ende, tales facultades amplias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias han generado, por ejemplo, que en algunas decisiones el efecto consista únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad (a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado); en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado (atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada); asimismo, en ocasiones el efecto de la sentencia se ha aplazado por un lapso razonable, y en otros casos el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).

Esos distintos alcances de las sentencias se han hecho depender de la relación existente entre los principios, competencias y, en general, normas constitucionales que en el caso concreto se encuentren en conflicto.

Precisado lo anterior, debe tenerse en consideración que a través del presente medio de control constitucional, *por regla general*, se restaura el respeto a la Constitución Federal con la inmediata declaratoria de invalidez y expulsión del ordenamiento jurídico de las normas generales que contravienen sus postulados fundamentales; esto significa que, por medio de la resolución que al efecto se dicte, debe quedar necesariamente invalidada y expulsada aquella norma que, después de un análisis abstracto, resulta transgresora de los preceptos constitucionales.

En el caso, en párrafos precedentes quedó establecido que la norma impugnada contraviene lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal, por lo que este Tribunal Pleno determina que la declaratoria de invalidez del artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, del Estado de Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho, surtirá efectos a partir del día siguiente al de la legal notificación de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Yucatán.

A ese respecto y de manera **excepcional**, este Tribunal adicionalmente precisa que toda vez que las razones por las cuales se estimó inconstitucional la ley controvertida en la parte relativa, se basan principalmente en la jurisprudencia temática P./J. 6/88, cuyo rubro se lee: “**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**” a través de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció sobre los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos en la presente ejecutoria, en consecuencia, cualquier actuación normativa posterior que directa o indirectamente contenga tales vicios, constituirá un desacato a la misma, puesto que este Alto Tribunal ya ha determinado en jurisprudencia temática, que supuestos normativos como el previsto en la disposición general impugnada resultan inconstitucionales y la construcción argumentativa del criterio de mérito, revela un nivel de abstracción de tal índole, que evidencia el desprendimiento de una **regla constitucional** reconocida de manera general, frente a todo tipo de leyes que prevean las mismas figuras estimadas inconstitucionales.

³ Artículo 41 de la ley procesal de la materia.

Por tal razón, determinaciones legislativas como la invalidada en este asunto, ya no pueden encontrar alojamiento válido en el orden jurídico nacional al ser contrarias a la Constitución Federal.

Esto significa que, por las particularidades de este asunto, la reparación de ese desacato deberá denunciarse ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en un plazo no mayor de quince días deje sin efectos la norma que se le reclama o alegue lo que conforme a derecho corresponda, y en caso de que no lo haga, se turnará el asunto al Ministro Ponente, para que a la vista de los alegatos –si los hubiere–, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva de esta cuestión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé:

“ARTICULO 47. Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Lo anterior, en aras de salvaguardar de manera efectiva los preceptos constitucionales tutelados a través de la sentencia estimatoria y de cumplir con el mandato constitucional de justicia pronta y completa previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, evitando así la tramitación de un nuevo proceso constitucional, puesto que con motivo de la sentencia de invalidez, el legislador correspondiente ya conoce los vicios de inconstitucionalidad advertidos en la norma invalidada, y no obstante ello incurre en su repetición. Esto aplicará tanto en actos legislativos posteriores que correspondan al ejercicio fiscal respectivo, o en actos legislativos sucesivos.

Lo antes determinado se justifica además, en el hecho de que al resolver en sesiones públicas de treinta de agosto y tres de septiembre de dos mil siete, las acciones de inconstitucionalidad 33/2007, 35/2007, 37/2007, 57/2007, 60/2007, 74/2007, 80/2007 85/2007, 120/2007 y 103/2007, promovidas por el Procurador General de la República en contra de la Ley de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal de dos mil siete, este Tribunal Pleno también declaró la invalidez de las normas de los referidos ordenamientos legales que preveían el derecho por el servicio de alumbrado público, precisamente por estimar que contravenían lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal, ya que al establecer que la base para el cálculo del tributo era el consumo de energía eléctrica, en realidad se regulaba un impuesto a dicho consumo con lo cual se invadía la esfera de facultades exclusivas de la Federación.

Es decir, como se puede advertir, para el ejercicio fiscal de dos mil ocho, el Congreso del Estado de Yucatán estableció el mismo sistema previsto en el dos mil siete para el cálculo del derecho por el servicio de alumbrado público que prestan sus Municipios, no obstante haberse determinado por este Tribunal Pleno que dicho sistema contraviene lo dispuesto en el artículo el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal.

En suma, si en una sentencia estimatoria dictada en la vía de acción de inconstitucionalidad se encuentra que el Poder Legislativo Local ha emitido una ley contraria a la norma suprema, a partir de una jurisprudencia temática sobre inconstitucionalidad de leyes, y el vacío normativo que genera su expulsión del orden jurídico afecta las atribuciones y garantías constitucionales del régimen legal municipal; en tal supuesto, la reparación del incumplimiento se realizaría a través de la denuncia respectiva, y no a través de un nuevo proceso constitucional, lo que comprende el caso consistente en que el legislador incurra en los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos en la respectiva sentencia en relación con la ley analizada, tanto en actos legislativos posteriores que correspondan al ejercicio fiscal respectivo, como en actos legislativos sucesivos;

todo ello en aras de salvaguardar de manera efectiva el principio constitucional tutelado a través de la sentencia estimatoria y del criterio general temático, así como –se reitera–, para cumplir con el mandato constitucional de justicia pronta y completa del artículo 17 de la Norma Suprema, de conformidad, además, con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que en la vía del juicio de amparo el criterio actualmente vigente sea en el sentido de que la sentencia sobre inconstitucionalidad de leyes tiene la misma vigencia que la ley que ha sido declarada contraria a la Constitución, puesto que el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad son procesos de constitucionalidad distintos, lo que es especialmente relevante en el ámbito de los efectos de las sentencias estimatorias que en ambos se emiten.

En efecto, en la vía de acción de inconstitucionalidad, tanto la norma suprema, como la ley procesal de la materia, autorizan una mayor amplitud de los efectos de las sentencias estimatorias (invalidez general y expulsión del ordenamiento jurídico), lo que debe guardar una correspondencia lógica con las exigencias derivadas del sistema de cumplimiento de las sentencias que en dicha vía se emitan.

La presente ejecutoria deberá hacerse del conocimiento del Municipio de Tixkokob, Estado de Yucatán y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Estado de Yucatán, para el Ejercicio Fiscal de dos mil ocho, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad el veintiocho de diciembre de dos mil siete, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO. Notifíquese esta resolución al Municipio de Tixkokob, Estado de Yucatán.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve 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, Sergio A. Valls Hernández, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, excepto por lo que se refiere al plazo establecido para que surta efectos la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, lo que se aprobó por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Votaron en contra de esto último, los Ministros José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, reservó su derecho para formular voto concurrente en relación con la violación de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias; y los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel, reservaron el suyo para formular un voto concurrente en relación con el plazo para que surta efectos la invalidez de la norma impugnada.

No asistieron los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón, por estar disfrutando de vacaciones, en atención a que integraron las Comisiones de Receso del Segundo Período de Sesiones de dos mil siete y del Primer Período de Sesiones del año en curso, respectivamente.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ,
AL QUE SE ADHIERE EL MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL, RELATIVO
A LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2008 Y ANALOGAS.**

En sesión de trece de octubre de dos mil ocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación votó un paquete de trece acciones de inconstitucionalidad¹ promovidas por el Procurador General de la República relativas al tema del derecho por el servicio de alumbrado público².

En todas estas acciones de inconstitucionalidad³ se declaró la invalidez de los artículos impugnados porque, en esencia, no obstante que dichos preceptos denominaban a la contribución impuesta como "derecho", lo cierto es que materialmente establecían un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que compete de manera exclusiva establecer a la Federación, por lo que se determinó que se transgredía lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal, declarándose así la invalidez de todos los preceptos impugnados de las leyes de ingresos correspondientes, las cuales fueron:

	LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.	ARTICULO IMPUGNADO
1.- A.I. 43/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 28.
2.- A.I. 44/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Progreso, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 43.
3.- A.I. 45/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Oxkutzcab, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 36.
4.- A.I. 46/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Kanasín, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 24.
5.- A.I. 47/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Ticul, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 32.
6.- A.I. 48/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Tzucacab, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 18.
7.- A.I. 49/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Tizimín, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 22.
8.- A.I. 50/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Yaxcabá, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 16.
9.- A.I. 51/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Izamal, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 40.
10.- A.I. 52/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Calotmul, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 20.
11.- A.I. 53/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Chichimila, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 15.
12.- A.I. 54/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Timucuy, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 20.
13.- A.I. 55/2008.	Ley de Ingresos del Municipio de Tixméhuac, del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2008.	Artículo 15.

En cuanto a los efectos que se imprimieron en estas sentencias el Tribunal Pleno determinó, que la declaratoria de invalidez de los artículos impugnados surtiría efectos a partir del día siguiente al de la legal notificación de las ejecutorias respectivas al Congreso del Estado de Yucatán.

¹ La votación fue por unanimidad de nueve votos, estuvieron ausentes los señores Ministros Gudiño Pelayo y Azuela Güitrón.

Las referidas acciones de inconstitucionalidad por orden en el cual se fueron fallando son las siguientes: 1.- 43/2008, 2.- 44/2008, 3.- 45/2008, 4.- 46/2008, 5.- 47/2008, 6.- 48/2008, 7.- 49/2008, 8.- 50/2008, 9.- 51/2008, 10.- 52/2008, 11.- 53/2008, 12.- 54/2008 y 13.- 55/2008.

² Este tema ya había sido discutido por el Tribunal Pleno en sesiones de veintiuno de junio de dos mil siete y siguientes, en las que se fallaron un total de treinta y cinco acciones relativas a este tema, asimismo, en sesiones de treinta de agosto y tres de septiembre de dos mil siete, se fallaron ochenta y tres acciones que también se trató este tema de alumbrado público.

³ Ponente Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Además, de manera excepcional, señaló que toda vez que las razones por las cuales se estimaron inconstitucionales las leyes controvertidas en la parte relativa, se basan principalmente en jurisprudencia temática⁴ a través de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció sobre los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos en las ejecutorias respectivas, lo consecuente sería que cualquier actuación normativa posterior que directa o indirectamente contenga tales vicios constituirá un desacato a la misma.

Se precisó que la reparación de ese desacato deberá denunciarse ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en un plazo no mayor de quince días deje sin efectos la norma que se le reclama o alegue lo que conforme a derecho corresponda y, en caso de que no lo haga, se turne el asunto al Ministro Ponente para que someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva.

Así entonces, si en una sentencia estimatoria dictada en la vía de acción de inconstitucionalidad se encuentra que el Poder Legislativo Local ha emitido una ley contraria a la norma suprema, a partir de una jurisprudencia temática sobre inconstitucionalidad de leyes y el vacío normativo que genera su expulsión del orden jurídico afecta las atribuciones y garantías constitucionales del régimen legal municipal; en tal supuesto, la reparación del incumplimiento se realizará a través de la denuncia respectiva y no a través de un nuevo proceso constitucional, lo que comprende el caso consistente en que el legislador incurra en los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos en la respectiva sentencia en relación con la ley analizada, tanto en actos legislativos posteriores que correspondan al ejercicio fiscal respectivo, como en actos legislativos sucesivos; todo ello en aras de salvaguardar de manera efectiva el principio constitucional tutelado a través de la sentencia estimatoria y del criterio general temático, así como para cumplir con el mandato constitucional de justicia pronta y completa del artículo 17 de la Constitución Federal, de conformidad, además, con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Cabe señalar que este tipo de efectos son una cuestión nueva que en los precedentes anteriores no se había contemplado.

No obstante que coincido en este tipo de efectos que se han precisado en las sentencias, considero adicionalmente que de conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en que sus sentencias producirán efectos. Por lo que en estos casos, se debieron haber precisado, en mi opinión, de manera distinta los momentos a partir de los cuales producirían sus efectos las sentencias de invalidez.

Sobre este tema en las sentencias se precisó que las declaratorias de invalidez surtirían sus efectos a partir de su legal notificación a los respectivos Congresos Locales.

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

En primer término, los artículos 73 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen claramente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en controversia constitucional o en la acción de inconstitucionalidad⁵.

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

Cabe señalar que ha sido una constante de la Suprema Corte que en los casos en los que se ha pronunciado por la invalidez de los preceptos impugnados en acción de inconstitucionalidad, ha determinado que la declaratoria de invalidez surte sus efectos "a partir del día siguiente o el mismo día de la publicación de la ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación" o a partir de junio de dos mil siete, a partir de que sea notificado legalmente el Congreso local correspondiente. Sin embargo, que este tribunal no haya utilizado la facultad mencionada no significa que la misma haya dejado de existir, sino solamente que la extensión y los límites de la misma son inciertos.

⁴ 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".

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

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

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

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

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

La normatividad y la práctica de los distintos tribunales constitucionales en el mundo han enfrentado el problema de manera diversa. Algunos de ellos han adoptado soluciones menos ortodoxas que otros. Dentro de los países que contemplan la posibilidad de manipulación de la entrada en vigor de las sentencias con efectos invalidatorios encontramos a Austria y a Grecia⁷. Pero, por otro lado, encontramos también se han adoptado medios menos ortodoxos para tratar con los problemas generados por la invalidez de normas generales, vale la pena mencionar la disociación entre inconstitucionalidad y nulidad que maneja el Tribunal Constitucional Alemán, llamado incompatibilidad o compatibilidad por la Ley del Tribunal Constitucional Federal⁸.

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

Ahora bien, en el paquete de acciones de inconstitucionalidad falladas, se impugnaron diversos preceptos de ciertas Leyes de Ingresos Municipales, en los que se establecían contribuciones a la que se les otorgaba la naturaleza jurídica de “derechos”, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituía la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los municipios, sin embargo, la base para el cálculo de estos derechos, era el importe del consumo de energía eléctrica, realizado sobre el consumo doméstico, comercial o industrial y que a dicha base se aplicarían las tasas contenidas para cada caso.

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

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

Por lo tanto, atendiendo a las circunstancias especiales del caso, considero que lo conveniente era que los efectos de la declaratoria de invalidez, no surtieran sus efectos tal y como lo estimó la mayoría —a partir de su legal notificación a los respectivos Congresos Locales—, sino que debieron de haberse prorrogado, a fin de que los Municipios no se quedaran sin percibir los ingresos que les corresponden por concepto de la prestación del servicio público de alumbrado, y en este entendido, los órganos legislativos locales, tuvieran la oportunidad de cubrir el vacío legislativo que quedaría en cuanto a este tema.

Así, atendiendo a lo que hemos señalado, estimamos que en estos casos lo conducente era que la sentencia invalidatoria surtiera sus efectos por un plazo determinado a partir de la fecha de su notificación, calculándolo en razón de distintos elementos, por mencionar algunos de ellos: a) el tiempo que conlleva un

⁷ Ver artículos 149.5 y 150.5 de la Constitución Austriaca que establece hasta un año para la entrada en vigor de la sentencia en anulación de leyes y ordenanzas administrativas; así también, el artículo 100.4 de la Constitución Griega.

⁸ Este efecto no se encuentra de manera directa en la Constitución Alemana, sino en la ley que desarrolla las competencias del tribunal, fue resultado de la práctica del tribunal y fue incorporado legislativamente en la reforma de 21 de diciembre de 1970, véase, Héctor López Bofil, Decisiones Interpretativas en el Control de Constitucionalidad de la Ley, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 91-122.

periodo de sesiones; y, b) una ponderación entre los diversos intereses que se están afectando, como ocurre en las presentes acciones de inconstitucionalidad, siendo que aquí la ponderación ya no es jurídica, sino de tipo cuantitativo en razón de lo que se va a dejar de percibir o perder.

Ello en virtud a que de conformidad con el artículo 6o. de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual indica que *“las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas”*, así como con el artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles —ordenamiento supletorio de la ley de la materia—, el que dispone que *“toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al en que se practique”*, la fecha de la notificación de la resolución, es la fecha cierta en la que se tiene conocimiento de la sentencia. Y el plazo determinado, como ya lo dijimos, debe ser un plazo razonable para el efecto de que los Congresos Locales tuvieran la oportunidad de establecer algún tipo de medidas u otra forma de ingreso municipal que compense la pérdida que tendrían los Municipios, sin ninguna vinculación específica de actuación a cargo de los órganos legislativos locales.

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

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Ministro **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticuatro fojas útiles concuerda fiel y exactamente con sus originales, la sentencia de trece de octubre de dos mil ocho, dictada en la acción de inconstitucionalidad 43/2008 promovida por el Procurador General de la República, y voto concurrente elaborado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz y al que se adhirió el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno en el Quinto Resolutivo en la resolución de mérito.- México, Distrito Federal, a siete de enero de dos mil nueve.- Rúbrica.

VOTO concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2007, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán.

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2007, 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.

Este debate acerca de definir a la multa excesiva pervivió 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...”

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.

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.

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.

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 plenarios 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 incurrir 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.

El 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 seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente del señor Ministro José Fernando González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 36/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de septiembre de dos mil siete.- Rúbrica.

VOTO concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 41/2007, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán.

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2007, 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 plenarios 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.

Este debate acerca de definir a la multa excesiva pervivió 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

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.

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 plenarias 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.

El 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 seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente del señor Ministro José Fernando González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 41/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de septiembre de dos mil siete.- 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.