

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

VOTO concurrente que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Acción de Inconstitucionalidad 19/2007 promovida por el Procurador General de la República.

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 LA MINISTRA OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2007 PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

En la ejecutoria que se dictó en el asunto citado al rubro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la invalidez del **artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el periódico oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil seis.**

En cuanto al tratamiento de invalidez que se hace respecto del **artículo 12** de la ley señalada, aún cuando comparto los resolutivos sobre la declaratoria de invalidez y el momento a partir del cual debe surtir efectos la declaratoria correspondiente, no estoy de acuerdo con las consideraciones, ya que estimo que éstas debieron basarse en una argumentación diversa misma que será expuesta en el presente voto concurrente.

En el considerando **quinto** de la ejecutoria, el Pleno declaró la invalidez del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, por estimarlo violatorio del artículo 73 fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal que establece que los impuestos en materia de energía eléctrica compete establecerlos en ley al Congreso de la Unión.

El contenido del referido artículo declarado inválido, es el siguiente:

“Artículo 12. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Los derechos correspondientes al Servicio de Alumbrado Público se pagará a razón de 2% para consumo domiciliario, y del 4% para consumo comercial e industrial sobre la base del consumo de Energía Eléctrica de cada usuario, de acuerdo a la facturación de la Comisión Federal de Electricidad.”

En las consideraciones de la ejecutoria aprobada se destacó que la naturaleza de dicho artículo 12 era la de un impuesto sobre energía eléctrica y, en función de ello, se concluyó que se contravenía el artículo 115, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la norma básica ya que, al Congreso de la Unión le corresponde en exclusiva legislar en materia de impuestos de energía eléctrica y no a las legislaturas estatales, motivo por el cual el contenido del artículo invalidado excede la competencia de la legislatura estatal e invade la esfera legislativa de la Federación.

El criterio sustentado en la ejecutoria resulta ser esencialmente similar al contenido en la diversa jurisprudencia plenaria de la Octava Epoca que a continuación se transcribe:

No. Registro: 206,077

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 6/88.

Página: 134

Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 802-2.

Gaceta número 2-6, Marzo-Julio de 1988, página 17.

Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Tomo I, Pleno, tesis 72, página 87.

“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.”

Amparo en revisión 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Mario G. Rebolledo. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Epoca, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 61.

Amparo en revisión 703/79. Inocencio Alejandro Avalos. 27 de marzo de 1984. Unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Calleja García, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Epoca, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 53.

Amparo en revisión 5643/79. Jesús Gomaba Grijalva y coagraviado. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Langle Martínez, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretario: José Pérez Troncoso.

Séptima Epoca, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 54.

Amparo en revisión 4036/84. Cementos Mexicanos, S.A. 3 de febrero de 1987. Mayoría de quince votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Castañón León, Fernández Doblado, Adato de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez en contra del voto de Azuela Güitrón. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Esteban Santos Velázquez.

Séptima Epoca, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 11.

Amparo en revisión 7959/86. Cementos Mexicanos, S.A. 19 de abril de 1988. Mayoría de diecinueve votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los votos de: Azuela Güitrón y Castañón León. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Considero que la argumentación anterior resulta inexacta, pues, en primer término, no creo que el contenido del artículo que fue invalidado represente un impuesto sobre energía eléctrica, como se afirma en dicha sentencia, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado, y sobre esta clase de contribuciones —derechos por servicios públicos municipales— las legislaturas de los Estados, sí tienen competencia constitucional para legislar; sin embargo, al margen de la competencia para legislar, me parece que el diseño del tributo es erróneo por basarse en el consumo de energía eléctrica cuando los derechos por servicios públicos deben estar basados en el costo que representa la prestación del servicio correspondiente, todo lo cual a continuación será detallado.

Contrario a lo que se señala en la ejecutoria, no considero que el contenido del artículo invalidado represente en realidad un fundamento de un impuesto sobre energía eléctrica, sino más bien se trata de un derecho por la prestación del servicio público de alumbrado municipal.

En primero término, es importante destacar que representa una regla fundamental de la interpretación, y particularmente de la constitucional, el que las normas que sean su objeto deben ser entendidas y observadas de una manera tal que sus contenidos resulten razonables con la totalidad del marco normativo que resulte aplicable y además, los resultados de las interpretaciones deben volver operativas a todas las normas con relación al sistema al cual pertenecen, lo cual implica la base del método de interpretación sistemática.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, me parece que en la ejecutoria se hace una calificación incorrecta de la naturaleza de la contribución analizada, pues si se considera que se trata de un artículo emitido y promulgado en un proceso legislativo estatal, a cargo de las autoridades de una entidad federativa y cuyo contenido se encuentra expresamente referido a la prestación del servicio de alumbrado público, no creo que sea razonable alterar su naturaleza normativa (tanto expresa como implícita), para calificarlo como un impuesto especial en materia de energía eléctrica y, por el contrario, me parece que lo lógico es considerarlo como una contribución municipal establecida por el Poder Legislativo estatal y que está referida a la prestación de dicho servicio municipal; es decir, se trata de un “derecho por el servicio de alumbrado público municipal”, pues esta perspectiva se encuentra armonizada con contenido del artículo 115, fracciones II, párrafo segundo, III, inciso b) y IV, inciso c) de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

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

...

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

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.”

De los anteriores artículos se desprende:

- a) Que las legislaturas de los estados, tienen competencia constitucional para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos de la competencia de los municipios;
- b) Que el alumbrado público es considerado constitucionalmente como un servicio público municipal; y
- c) Que las legislaturas de los estados deberán expedir leyes en las que se establezca el cobro por la prestación de los servicios públicos municipales, cuyos ingresos formarán parte de la libre hacienda municipal de cada una de las municipalidades correspondientes.

En este orden, **como resulta lógico y natural el identificar al artículo declarado inválido con los anteriores fundamentos constitucionales**, entonces no comparto que en la ejecutoria se le relacione forzosamente a dicho precepto estatal con un diverso fundamento constitucional que ninguna relación guarda con el contenido de dicha norma secundaria.

El fundamento constitucional al cual se asocia al precepto invalidado en la ejecutoria es el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o. inciso a), de la norma fundamental, cuyo texto es el siguiente:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX.- Para establecer contribuciones:

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;...”

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero debe no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico, pero ningún vínculo tiene con el diverso aspecto que representa la prestación del servicio público de alumbrado municipal el cual consiste en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona física o moral de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades.

Como puede observarse, el ramo de la energía eléctrica y el servicio de alumbrado público municipal son cosas diferentes; no es lo mismo el manejo de las corrientes eléctricas a cargo de la administración pública federal, que el funcionamiento de las instalaciones públicas de alumbrado que requieren de dicha energía para su adecuado funcionamiento y que son operadas por la administración de un municipio.

La legislación en materia de alumbrado público municipal **sí incumbe a los congresos estatales y no puede predicarse su incompetencia como órgano legislativo**; me parece que la consideración que al respecto se hace en la ejecutoria aprobada, podría llevar a la idea de que los Congresos locales carecen de competencia para establecer derechos por alumbrado público y esto resultaría francamente inexacto.

Por las anteriores razones no comparto la afirmación de la ejecutoria en el sentido de que el artículo invalidado representa en realidad un impuesto especial sobre energía eléctrica, puesto que claramente desde el texto del precepto invalidado se puede observar que en realidad se trata de un derecho por la prestación del servicio público municipal de alumbrado.

Sin embargo, aún aceptando que las legislaturas estatales sí tienen competencia para legislar en materia de alumbrado público, a condición de que se respeten las diferencias entre energía eléctrica y el servicio público de referencia, finalmente creo el artículo analizado sí es inconstitucional, pero por distintas razones que las expuestas en la ejecutoria.

En efecto, me parece que lo que resulta inconstitucional es el diseño que le dio el legislador estatal al derecho por el servicio público de alumbrado, ya que éste, en forma incorrecta, se basó en el consumo de energía eléctrica como base para determinar la tarifa, cuando en materia de derechos por servicio público, las tarifas deben estar basadas en los costos que representa la prestación del servicio correspondiente, por que en materia de derechos, los principios tributarios constitucionales deben ser observados con reglas especiales.

La inconstitucionalidad en el diseño de la norma invalidada, no tiene que estar relacionada necesariamente a un aspecto de tipo competencial o de invasión de esferas sino que la misma me parece que puede declararse por cualquier tipo de violación a la Constitución y, en el caso concreto, considero que dicha norma resulta inconstitucional y violatoria del principio de proporcionalidad tributaria a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Desde esta opinión, se considera que el artículo invalidado resulta inconstitucional porque el mecanismo para el cobro de servicios por alumbrado público está basado en el consumo de energía eléctrica sin tomar en cuenta que en materia de derechos por servicios públicos las garantías tributarias deben ser observadas por el legislador de manera especial tomando en cuenta el costo del servicio público prestado.

En ese orden, si el servicio cuyo derecho se cobrará es el alumbrado público, entonces resulta que la base gravable no puede ser otra más que el costo de dicho servicio; es decir, debe estar referido con lo que cuesta la conducción de fluido eléctrico y el equipo de iluminación (postes, faros, lámparas, balastos, semáforos, bombillas, conductores, transformadores, instalación, mantenimiento, etcétera) para alumbrar las calles y espacios públicos de los municipios como parques, plazas y jardines.

En este sentido, como el derecho por servicio no guarda la relación con los aspectos mencionados, es claro que la norma resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria.

Efectivamente, un "derecho por servicio" representa una contribución y por ese sólo hecho se rige también por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pero destacando e insistiendo que estos se observan de manera especial y se estimarán contrapuestos tales principios cuando no se tomen en cuenta los costos del servicio que presta la administración pública.

Lo anterior obedece a que los derechos son contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, 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 y, asimismo son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Tribunal Pleno determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

"...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio..."

Es decir, con lo anterior queda demostrado que ha sido un criterio del Alto Tribunal el que, en materia de derechos por servicio, los principios de proporcionalidad y equidad se rijan por un sistema distinto al de los impuestos y, sobre este particular, conviene tener presentes también los criterios del Pleno en el mismo sentido y que para efectos de información de este voto concurrente se citan solo algunos de ellos:

No. Registro: 196,934

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y

equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

No. Registro: 232,409

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

169-174 Primera Parte

Tesis:

Página: 23

Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 190.

"DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Ayuardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Véase Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Primera Parte:

Volumen 58, página 33, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA 1967. SU ARTICULO 15 ES INCONSTITUCIONAL. DERECHOS POR EXPEDICION Y REVALIDACION DE LICENCIAS SANITARIA Y FISCAL."

Volumen 73, página 23, bajo el rubro "LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA 1962. SU ARTICULO 14 ES INCONSTITUCIONAL."

Nota: En el Informe de 1969, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

No. Registro: 205,418

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

83, Noviembre de 1994

Tesis: P. XLVIII/94

Página: 33

"DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua

potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas."

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

No. Registro: 205,960

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989

Tesis: IX/89

Página: 77

Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610.

"DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

No. Registro: 232,215

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

193-198 Primera Parte

Tesis:

Página: 72

Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 26, página 397.

“DERECHOS. PARA QUE SE CONSIDEREN INCONSTITUCIONALES DEBE PROBARSE LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO Y LA TASA LEGAL. No basta que el quejoso alegue que se viola la garantía de proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política, por no existir relación entre el costo de un servicio y la tasa del correspondiente derecho, sino que debe aportar al juicio elementos probatorios que demuestren dicha falta de proporcionalidad.”

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero y cuarto resolutivos y mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

No. Registro: 200,083

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL

MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

No. Registro: 196,936

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Tesis: P./J. 4/98

Página: 5

“DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.”

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ausente: Samuel Alba Leyva. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo en revisión 492/96. Teófilo Aguilar Rioja. 13 de agosto de 1996. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 1753/96. Inmobiliaria Polar, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Por las anteriores razones considero que el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil seis en la publicación oficial de la entidad, pero no mediante argumentos de incompetencia de las legislaturas locales ni a partir de una transformación de la verdadera naturaleza del contenido del artículo invalidado, sino por violación al principio de proporcionalidad tributaria y de las especiales reglas que el mismo tiene en materia de “derechos por servicios públicos” y por no calcularse la tarifa sobre la base del costo del servicio público en congruencia con los criterios que sobre el particular ha sustentado el propio Pleno.

La Ministra **Olga Sánchez Cordero de García Villegas.**- 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 dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente que formula la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la acción de inconstitucionalidad 19/2007 promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.- Rúbrica.