PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 140/2007, 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.

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2007.
PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA
REPUBLICA.**

MINISTRO PONENTE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ.

SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.

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

VISTOS para resolver los autos de la presente acción de inconstitucionalidad 140/2007, y;

RESULTANDO QUE:

PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora), y norma impugnada. Por oficio presentado el treinta de marzo de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por los órganos que a continuación se mencionan:

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

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

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

Artículo 103 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiocho de febrero de dos mil siete, mediante Decreto número "134".

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

El artículo 103 de la Ley Hacienda Municipal del Estado de Michoacán impugnado viola el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en aquél se establecen exenciones para el pago de derechos por el servicio de alumbrado público que causen las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del municipio en los que operen bombas de agua potable o negras, molinos de nixtamal y para usos agrícolas.

Lo anterior, porque la intención del Poder Reformador de la Constitución al establecer el cobro de contribuciones a favor de los municipios y prohibir su exención o subsidios en su pago, obedece al deseo de fortalecer la hacienda municipal, esto es dar bases más sólidas a la estructura económica del ayuntamiento.

Agrega que la exención de contribuciones prohibida en el texto constitucional debe concebirse como la imposibilidad de que determinados sujetos queden liberados de su pago, en otras palabras, lo que se prohíbe constitucionalmente es la situación de excepción en que se pudiera colocar a determinados individuos o instituciones, esto es, la concesión de un beneficio tributario que permita que no contribuyan al gasto público, en detrimento de la hacienda pública municipal.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTICULO 10, ULTIMO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, QUE ESTABLECE UN REGIMEN FISCAL DE NO SUJECION TRIBUTARIA A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL".

Añade que el Legislador local creó un régimen de excepción sin atender a que la contribución de que se trata (derecho sobre alumbrado público) es de aquellas que se encuadran en el régimen de la libre administración municipal que protege el numeral 115, fracción IV de la Constitución Federal, respecto del cual existen prohibiciones expresas de otorgar exenciones.

Cita en apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro: "MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE AQUELLOS, CONTRAVIENEN EL ARTICULO 115, FRACCION IV DE LA CONSTITUCION FEDERAL".

En virtud de lo anterior, a juicio del Procurador General de la República, debe declararse la invalidez del artículo 103 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, por ser contrario a lo ordenado en el segundo párrafo de la fracción IV del numeral 115 de la Constitución Federal.

TERCERO.- Artículo constitucional que el promovente señala como violado. El precepto de la Constitución Federal que se estima infringido es el 115, fracción IV, segundo párrafo.

CUARTO.- Admisión y trámite. Mediante proveído de treinta de marzo de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 140/2007 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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

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

Poder Legislativo del Estado de Michoacán:

1.- *Aduce que es cierto que aprobó el Decreto Legislativo número "134", mediante el cual reformó los artículos 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, y ello lo hizo de conformidad con lo establecido en los artículos 37, 41, 42 y 44, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.*

Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán:

1.- *Menciona que la promulgación de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, expedida por el Congreso Local, de la que se solicita la invalidez del artículo 103, la realizó conforme a la facultad que le confiere el artículo 60, fracción I de la Constitución Política del Estado de Michoacán, por lo que actuó en estricto apego a sus facultades constitucionales.*

Coincidentemente, ambos poderes, señalaron, en síntesis que:

1.- *Las excepciones establecidas en el numeral reclamado no pueden estimarse violatorias del principio de equidad tributaria, por que del texto del numeral impugnado se infiere que el legislador local tomó en cuenta para la determinación de las excepciones que en él se contienen aspectos de carácter económico, político y social, razones de política fiscal e incluso fines extrafiscales, lo que justifica el trato distinto que se da a los sujetos ubicados en los supuestos de excepción contenidos en el numeral referido.*

2.- *La garantía de proporcionalidad tributaria se respeta en la medida en que se atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues debe pagar más quien tiene una mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción, y atendiendo a lo anterior es que el legislador estableció las excepciones contenidas en el numeral que se reclama en el presente juicio.*

Citan en apoyo a lo anterior, las tesis de rubros: "IMPUESTOS. CONCEPTO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA" y "CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA".

Además el Poder Legislativo Local agrega una tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: "EXENCION DE IMPUESTOS O DERECHOS, ES UNA SITUACION JURIDICAMENTE DIFERENTE AL REGIMEN FISCAL DE NO SUJECION".

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

CONSIDERANDO QUE:

PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 103 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

Ahora bien, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, la cual contiene el artículo 103 impugnado, se publicó el miércoles veintiocho de febrero de dos mil siete en el Periódico Oficial de la entidad, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas dieciocho y siguientes del expediente, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del jueves primero de marzo de dos mil siete al viernes treinta del mismo mes y año.

En el caso concreto, según consta del sello que obra al reverso de la foja dieciséis del presente expediente, la demanda se presentó el último día del plazo, esto es el viernes treinta de marzo de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que es oportuna.

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

Suscribe la demanda, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República².

De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que el Procurador General de la República, podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras, y, si en el caso, dicho funcionario ejercita la acción en contra del artículo 103 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, esto es, de una ley estatal, es inconcuso que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001³ y P./J. 92/2006⁴, de rubros: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES" y "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA ESTA LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL".

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

QUINTO.- Estudio de fondo. Tema: Exenciones al pago del derecho por alumbrado público que presta el municipio. El accionante plantea que el artículo 103 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, es violatorio del artículo 115, fracción IV, segundo párrafo de la Constitución Federal, porque, en él se establecen exenciones para el pago de derechos por el servicio de alumbrado público que causen las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del municipio en los que operen bombas de agua potable o negras, molinos de nixtamal y para usos agrícolas, en detrimento de la hacienda municipal.

¹ "Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)".

² Foja 17 del expediente.

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

⁴ Novena Época. Pleno. Tomo XXIV. Julio de 2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página 818.

Para dar respuesta al planteamiento de inconstitucionalidad, la primera interrogante que tendremos que atender es ¿Cuál es el marco constitucional que regula la materia de la hacienda municipal y sus ingresos? Ya en diversos precedentes⁵ hemos dicho que el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal⁶, establece, sustancialmente, lo siguiente:

a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

b) El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual asegura a los municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos. Este principio rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos⁷.

c) El derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles⁸.

d) El principio de reserva de fuentes de ingresos, que asegura a los municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas⁹.

e) El principio de integridad de los recursos económicos municipales que asegura a los municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho —con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal— y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.

f) Que es facultad de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los 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 inmobiliaria¹⁰.

g) Las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

h) Las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

⁵ Entre ellos la Controversia Constitucional 14/2004 resuelta en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, por unanimidad de once votos; la Controversia Constitucional 14/2005 resuelta en sesión de tres de octubre de dos mil cinco por unanimidad de diez votos.

⁶ Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

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 en 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;

⁷ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: “**HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)**”, y “**HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)**”, ambas de Novena Epoca, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de dos mil, en las páginas quinientos catorce y quinientos quince, respectivamente.

⁸ En cuanto a este punto de la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho, y que en el caso de que los Estados no lo hagan así, estarán obligados a pagar los intereses correspondientes que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia 46/2004 de rubro: “**RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONOMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORANEA GENERA INTERESES**”, Novena Epoca, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página ochocientos ochenta y tres.

⁹ Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional 14/2004 en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

¹⁰ Sobre este tema el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, emitió la tesis de jurisprudencia 122/2004, de rubro: “**PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACION DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACION DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL)**”.

i) En el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso Local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

Uno de los principios anteriormente referidos y que adquiere importancia en el presente asunto es el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, conforme al cual se aseguran ciertas fuentes de ingreso a los municipios para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas. Dicho principio se infiere de lo dispuesto por el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, a lo largo de sus distintos apartados, y en el segundo párrafo.

El citado primer párrafo establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales, y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

Ahora bien, de conformidad con las fracciones III inciso b) y IV inciso c) del artículo 115 de la Constitución Federal¹¹, 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 en particular, 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.

Además, se debe hacer notar que del precepto constitucional referido se desprende expresamente, que las leyes de los estados no pueden establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones que corresponde recaudar a los municipios, sobre la propiedad inmobiliaria o bien respecto de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los mismos, y sólo estarán exentos del pago de dichas contribuciones los bienes del dominio público de la Federación, los estados o los municipios, siempre que estos últimos no sean utilizados, por entidades paraestatales o particulares, para fines administrativos o distintos a los de su objeto público¹².

Vale la pena recordar que el artículo 115 constitucional fue reformado en el año de mil novecientos ochenta y tres, con el propósito expreso de fortalecer económica y políticamente al municipio libre, entendido éste como una "institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político".

En la exposición de motivos de dicha reforma constitucional se manifestó, además entre otras cosas, y para lo que en el caso nos interesa que: "Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son substanciales para la vida de los Municipios. [...]".

Posteriormente, el artículo en cita fue reformado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve y, en esa ocasión, en la exposición de motivos se reiteró:

"Por tanto se requiere realizar una amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales, que permitan que los municipios dependan más de sus propios recursos y que las participaciones federales sean sólo complementarias

[...] De igual manera el penúltimo párrafo, de la fracción cuarta que se reforma y adiciona, establece el imperativo de que no serán considerados como bienes del dominio público de la federación o los estados, aquellos bienes que se hayan aportado a entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, para los efectos de la exención que el propio párrafo indica, ni los que aún no habiendo salido del dominio del gobierno central se encuentren bajo la explotación de aquéllas, o de particulares bajo cualquier forma o concepto."

¹¹ "Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

(...) b).- Alumbrado público. (...)"

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. (...)"

¹² Sobre este tema ya se pronunció el Tribunal Pleno al resolver en la sesión de nueve de mayo de dos mil dos la Controversia Constitucional 16/2000, por unanimidad de nueve votos.

En estas condiciones, si tomamos en cuenta el propósito expreso del fortalecimiento del Municipio, específicamente en lo que respecta a sus fuentes de ingresos, es claro que la prohibición de exentar o subsidiar el pago de impuestos o contribuciones establecidos constitucionalmente a favor de los municipios por el ya citado artículo 115, fracción IV, no puede entenderse en un sentido literal y restringido, que posibilitara su distinción con una situación de no sujeción al tributo, ya que la intención del poder reformador de la Constitución, al establecer contribuciones a favor de los municipios y prohibir la exención o subsidios en el pago de éstas obedece, sin duda, al deseo expreso de fortalecer la hacienda municipal, esto es, de dar bases más sólidas a la estructura económica de esta entidad política.

En este contexto, la exención de impuestos o de contribuciones, prohibidas en el texto constitucional, no puede concebirse sino como la posibilidad de que determinados sujetos queden liberados del pago de dichos impuestos o contribuciones, en otras palabras, lo que se prohíbe constitucionalmente es la situación de excepción en que se pudiera colocar a determinados individuos, esto es, la concesión de un beneficio tributario que permita que no contribuyan al gasto público, en evidente detrimento de la hacienda municipal.

Ahora bien, ya con el marco constitucional señalado, la segunda interrogante que debemos contestar es si ¿El artículo impugnado es inconstitucional? Para ello se analizará, como aduce el promovente, si el artículo impugnado establece exenciones contrarias al artículo 115, fracción IV constitucional.

El artículo 103 —impugnado— de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, se encuentra ubicado dentro del Título Tercero “De los derechos”, Capítulo V “Por Servicio de Alumbrado Público”, Sección Cuarta “De las excepciones”, que dispone:

“Artículo 103.- Quedan exceptuadas del pago de este derecho, las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del municipio en los que operen bombas de agua potable o negras, molinos de nixtamal y para usos agrícolas”.

De la transcripción anterior se advierte que, el artículo impugnado, establece supuestos de exención a los derechos por el servicio de alumbrado público atendiendo a la condición de que los sujetos de la relación jurídico tributaria operen bombas de agua potable o negras, molinos de nixtamal y para usos agrícolas.

En este tenor, toda vez que la incorporación de estos supuestos de exención genera un perjuicio a la hacienda pública municipal al afectar la recaudación que se tenía contemplada, vulnerando con ello el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales contemplado por el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, conforme al cual se aseguran ciertas fuentes de ingreso a los municipios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas, debe declararse inconstitucional el artículo 103 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán impugnado, que establece dichas exenciones que prohíbe el artículo constitucional aludido.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 34/2002¹³ y P./J. 116/2006¹⁴, de rubros: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ARTÍCULO 10, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-Llave, QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN FISCAL DE NO SUJECIÓN TRIBUTARIA A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, y “HACIENDA MUNICIPAL. LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN VII, Y 19, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN, PARA 2006, AL ESTABLECER SUPUESTOS DE EXENCIÓN, TRANSGREDEN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

¹³ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVI, Agosto de 2002. Página: 900. El texto de la tesis es: “De lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que las leyes de los Estados no pueden establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones que corresponde recaudar a los Municipios sobre la propiedad inmobiliaria, o bien, respecto de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de aquéllos, y que sólo estarán exentos del pago de dichas contribuciones los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, siempre que no sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, es decir, que lo que prohíbe el indicado precepto de la Constitución Federal es la situación de excepción en que pudiera colocarse a determinados individuos, a través de la concesión de un beneficio tributario que permita que no contribuyan al gasto público, en evidente detrimento de la hacienda municipal. En congruencia con lo anterior, se concluye que la exención general a favor de la Universidad Autónoma del Estado de Veracruz-Llave, que prevé el artículo 10, último párrafo, de la Constitución Política de aquella entidad federativa, reformado por decreto publicado en la Gaceta Oficial, Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el tres de febrero de dos mil, contraviene el referido precepto de la Constitución General de la República, ya que permite que dicha institución omita el pago de las contribuciones municipales, en menoscabo de la hacienda municipal”.

¹⁴ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Octubre de 2006. Página: 1132, de contenido: “Los citados preceptos legales, al establecer supuestos de exención a los derechos por expedición y revalidación de licencias para la colocación de anuncios publicitarios, transgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Municipio de Morelia no propuso esas exenciones en su iniciativa y la Legislatura del Estado no expuso en el procedimiento legislativo algún argumento para justificar su inclusión, lo que genera un perjuicio a la hacienda pública municipal, pues afecta la recaudación que se tenía contemplada y altera la iniciativa del Municipio sin motivación alguna. Además, la violación al mencionado precepto constitucional se corrobora si se tiene presente que las contribuciones obtenidas por el Municipio con motivo de los servicios prestados están protegidas por el principio de reserva de fuentes y que su exención está prohibida por el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo, de la Constitución Federal”.

Conviene precisar que ya en similares términos se ha pronunciado el Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 101/2008¹⁵, fallada en sesión de diecisiete de febrero de dos mil nueve por unanimidad de once votos.

No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que los poderes emisor y promulgador de la norma impugnada al rendir sus informes respectivos señalaran que esas exenciones se establecieron respetando los principios de equidad y proporcionalidad tributarios, ya que tal y como lo hemos precisado, las contribuciones que obtenga el municipio por concepto de los servicios que preste, se encuentran protegidas por el principio de reserva de fuentes y, además, por la prohibición de su exención que contempla el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo de la Constitución Federal.

En este orden de ideas, es claro que en el caso concreto, las exenciones previstas en el artículo 103 de la ley impugnada, permiten que aquellas personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del municipio en los que operen bombas de agua potable o negras, molinos de nixtamal y para usos agrícolas, omitan el pago del derecho por el servicio de alumbrado público, en detrimento de la hacienda municipal, vulnerando con ello la prohibición expresa del artículo 115, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tales motivos, al resultar fundado el razonamiento hecho valer por el promovente, procede declarar la invalidez del artículo 103 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán.

SEXTO.- Efectos. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁶, la invalidez determinada surtirá sus efectos a partir del día siguiente al de la legal notificación de la presente sentencia al Congreso del Estado de Michoacán.

Toda vez que los supuestos normativos que han sido invalidados por virtud de la sentencia no son de naturaleza penal sino tributaria, la misma no tendrá efectos retroactivos.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 103 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiocho de febrero de dos mil siete, mediante Decreto número "134", en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

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

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

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el trece de abril de dos mil nueve, puesto a votación el proyecto, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Ausentes los Ministros Góngora Pimentel por estar disfrutando de vacaciones y Aguirre Anguiano, previo aviso.

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

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

El Ministro Presidente: **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Ramón Cossío Díaz.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de trece de abril del año en curso, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 140/2007, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a ocho de mayo de dos mil nueve.- Rúbrica.

¹⁵ En este precedente se impugnó el artículo 65, fracción I, de la Ley de Hacienda del Municipio de San Francisco de los Romo del Estado de Aguascalientes, y se declaró su invalidez porque establecía una exención a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, concretamente en lo correspondiente a la adquisición de bienes inmuebles, cuestión que es contraria a la prohibición establecida por el artículo 115, fracción IV, párrafo primero, inciso a) y párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de prever exenciones respecto del cobro de los impuestos que se generen de las operaciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, tal y como lo es la adquisición de un bien inmueble, lo anterior, en perjuicio de la Hacienda Municipal.

¹⁶ "Artículo 73.- Las sentencias se registrarán 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; (...)"

VOTO concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 113/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

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 FORMULADO POR EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2008, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EL NUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL OCHO.

En sesiones de cuatro, ocho y nueve de diciembre de dos mil ocho, el Tribunal Pleno analizó la acción de inconstitucionalidad 113/2008, interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática contra los artículos 65, 66, 152, 162 y 338 del Código Electoral del Estado de México, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero. Esencialmente, el promovente alegaba que las disposiciones impugnadas otorgaban un cúmulo de facultades al Instituto Electoral de dicho Estado que, desde su perspectiva, invaden las competencias exclusivas del Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión, así como los principios constitucionales en la materia.

Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de varios artículos del Código Electoral del Estado de México. Los que ahora me interesa destacar son el 66 y 162 de dicha legislación, pues si bien coincido con las decisiones tomadas por la mayoría de los integrantes de esta Suprema Corte sobre tales normas, me separó de algunas de las razones que fundamentan la sentencia, las cuales, en mi opinión, debieron llevar a esta Corte a declarar la inconstitucionalidad de otras porciones normativas de los mencionados preceptos.

1. Razones de la mayoría.**Artículo 66 del Código Electoral del Estado de México.**

El artículo 66 del Código Electoral del Estado de México establece tres facultades distintas del Instituto Electoral local: 1) vigilar y sancionar las faltas relacionadas con los contenidos de mensajes electorales transmitidos en radio y televisión, 2) la otorgada a su Consejo General para realizar monitoreos cuantitativos y cualitativos de notas informativas en medios de comunicación impresos y electrónicos a través de la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión y realizar las recomendaciones necesarias y 3) la de gestionar ante los medios de comunicación social con cobertura en el territorio estatal la trasmisión de programas en formatos de debate, entrevistas, difusión de plataformas electorales, entre otros, en apoyo al fortalecimiento de la cultura política democrática.¹

El Tribunal Pleno analizó las facultades establecidas en el citado precepto legal y concluyó que eran constitucionales, excepto la de sancionar las faltas relacionadas con los mensajes electorales transmitidos en la radio y televisión, ya que señaló que esta última es una competencia otorgada con exclusividad al Instituto Federal Electoral por el apartado D de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal. Por tanto, el Pleno concluyó que *“lo procedente es declarar la invalidez del artículo 66, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de México, únicamente en la porción normativa que señala: `...y sancionar su incumplimiento.`”*

Al sólo haberse declarado la inconstitucionalidad de esa porción normativa del primer párrafo del artículo 66 del Código de la materia, el Tribunal Pleno reconoció la regularidad constitucional de la facultad del Instituto Electoral local de vigilar los contenidos de los mensajes electorales transmitidos en radio y televisión, establecida en el resto del primer párrafo del mencionado artículo, pues consideró que una facultad limitada a vigilar los contenidos de dichos mensajes no interfiere con la de Instituto Federal Electoral para sancionar las faltas relacionadas con tales contenidos.

Si bien coincido con la conclusión, según la cual la base III, apartado D del artículo 41 constitucional otorga al Instituto Federal Electoral la facultad exclusiva de sancionar las faltas relacionadas con los contenidos que se emitan en los mensajes electorales transmitidos en radio y televisión, por lo que ninguna ley local puede otorgar una facultad semejante a los órganos electorales de dichas localidades, no coincido en que la facultad de vigilar dichos mensajes no esté incluida en la norma constitucional y, por tanto, que los Estados puedan ejercerla paralelamente con el Instituto Federal Electoral. Las razones para separarme de esta consideración serán expuestas en el siguiente apartado.

¹ Artículo 66. Corresponde al Instituto Electoral del Estado de México vigilar que el contenido de los mensajes con fines electorales relacionados con los comicios locales, transmitidos por radio y televisión en el territorio estatal, se ajusten a lo establecido en la ley y sancionar su incumplimiento.

El Consejo General realizará monitoreos cuantitativos y cualitativos y el seguimiento de notas informativas en medios de comunicación impresos y electrónicos a través de la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión, la cual le informará periódicamente sobre los resultados de tales monitoreos y seguimiento, que serán quincenales en tiempo de proceso electoral. Dichos informes deberán contener una valoración de la actuación de los medios de comunicación monitoreados, así como las recomendaciones que se estimen conducentes.

El Instituto gestionará ante los medios de comunicación social con cobertura en el territorio estatal, la trasmisión de programas en formatos de debate, entrevista, difusión de plataformas electorales, entre otros, en apoyo al fortalecimiento a la cultura político democrática.

Por otra parte, el Pleno consideró que no era inconstitucional la facultad del Instituto Electoral del Estado de México, establecida en el tercer párrafo del artículo 66 del Código Electoral del Estado de México, consistente en gestionar ante los medios de comunicación social con cobertura en el territorio del Estado, la transmisión de programas en formatos de debate, entrevista, difusión de plataformas electorales, entre otros, en apoyo al fortalecimiento de la cultura política democrática.

Esta determinación se basó en la razón de que esta competencia de "gestión" no invade la facultad de "administración" de los tiempos oficiales en radio y televisión que corresponde con exclusividad al Instituto Federal Electoral, en los términos del artículo 41 constitucional, pues la primera es una facultad que se despliega para la negociación, y no el establecimiento unilateral de tiempos en los medios de comunicación, fuera de los oficiales, que son pactados bilateralmente por las partes.

En esta segunda determinación, si bien coincido en que esta facultad de gestión de tiempos no oficiales que deben pactarse de manera voluntaria con los medios de comunicación no viola la facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral de administrar los tiempos oficiales, no coincido con la mayoría en que esta se pueda realizar en los términos amplios en que lo establece el tercer párrafo del artículo 66 del Código Electoral del Estado de México. En mi opinión, como más adelante lo expondré, esta facultad de gestión no puede llegar al extremo de tener como fin lograr la promoción de las plataformas electorales de los partidos políticos.

Artículo 162 del Código Electoral del Estado de México.

El artículo 162 del Código Electoral del Estado de México establece la facultad del Instituto Electoral local de realizar monitoreos de medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, durante el periodo de precampaña y campaña electoral, o antes si lo solicita un partido político. Según el citado precepto legal, esta competencia debe servir para lograr la equidad en los actos proselitistas y apoyar en la fiscalización de los partidos políticos. Para lo anterior, se faculta al Instituto Electoral local para auxiliarse de empresas externas.²

El Tribunal Pleno determinó que esta facultad no invade la que tiene el Instituto Federal Electoral para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión en el artículo 41, Base III, Apartado B de la Constitución Federal, pues se trata, según se determinó, de una competencia limitada a monitorear la propaganda emitida por los partidos políticos, dentro de la cual no se incluye la de sancionar las faltas en que puedan incurrir estos últimos, la cual efectivamente corresponde con exclusividad al Instituto Federal Electoral. El Pleno también determinó que esta facultad encuentra fundamento en la competencia de los Estados de fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos que reciben los partidos políticos, la cual se tornaría nugatoria si no se le permitiera monitorear la propaganda producida por los partidos políticos.

Si bien coincido en general con los razonamientos que llevaron a la mayoría a reconocer la constitucionalidad del artículo 162 del Código Electoral del Estado de México, consideró que dicho reconocimiento esta condicionado a una interpretación conforme a la Constitución, que no fue tomada en cuenta por el Pleno: la facultad de monitoreo puede realizarse por el órgano estatal sobre toda la propaganda emitida por los partidos políticos, excepto la presentada en la radio y televisión, por corresponder al Instituto Federal Electoral con exclusividad la competencia de sancionar las faltas que se realicen en estos espacios, la cual, incluye desde luego, la de su vigilancia.

2. Razones de la disidencia.

Artículo 66 del Código Electoral del Estado de México.

a. En primer lugar, en mi opinión, en la sentencia emitida por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno no sólo se debió haber declarado la inconstitucionalidad de la facultad del Instituto Electoral del Estado de México de sancionar las faltas cometidas en la emisión de los contenidos de los mensajes electorales transmitidos en la radio y televisión, sino también la facultad correlativa de vigilar el contenido de dichos mensajes. Lo anterior debió llevar a esta Suprema Corte a declarar la inconstitucionalidad de todo el primer párrafo del artículo 66 del Código Electoral de esa entidad.

La anterior conclusión, en mi opinión, se fundamenta en el sistema normativo establecido en la Base III del artículo 41 constitucional, que obliga a concluir que la vigilancia no es una facultad que se pueda desagregar de la de sancionar y administrar los tiempos oficiales en materia de radio y televisión, que tiene atribuida en exclusiva y de forma centralizada el Instituto Federal Electoral.

---

² Artículo 162. El Instituto realizará monitoreos de medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, durante el periodo de precampaña y campaña electoral, o antes si así lo solicita un partido político. Los monitoreos tendrán como fin garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos, coaliciones y candidatos. El monitoreo de medios servirá para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña. El Instituto podrá auxiliarse de empresas externas para realizar dicho monitoreo.

El Instituto realizará monitoreos de la propaganda de los partidos políticos colocada en bardas, anuncios espectaculares, postes, unidades de servicio público, y todo tipo de equipamiento utilizado para difundir mensajes. El resultado de los monitoreos se harán públicos en los términos que determine el Consejo General.

El Apartado A de la fracción III del artículo 41 constitucional establece que el "Instituto Federal Electoral será la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales". Este contenido es retomado en el Apartado B de la misma porción normativa respecto de los Estados: "Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate".

Por su parte, el Apartado D de la mencionada fracción del artículo 41 constitucional establece la facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral de sancionar las fracciones cometidas a la Base III del artículo 41 constitucional: "Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley".

Por último, me interesa destacar el segundo párrafo de la Base V del artículo 41 de la Constitución Federal, el cual establece: "El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia".

Como se puede observar de estos contenidos de la norma constitucional, el Instituto Federal Electoral tiene un conjunto de facultades que guardan relación entre sí referidas a los tiempos oficiales en radio y televisión con fines electorales y políticos: la de administración de dichos tiempos y la de imposición de sanciones. El ejercicio de estas competencias tiene como base una condición institucional peculiar, pues se otorga a dicho instituto independencia en sus decisiones y funcionamiento, para lo cual se le dota de una estructura compuesta por cuatro tipos de órganos profesionales: de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.³

En mi opinión, estas previsiones deben interpretarse de manera sistemática y armónica. Lo anterior es necesario, pues la Base III del artículo 41 constitucional establece un conjunto de previsiones que sólo vistas globalmente garantizan la centralidad al Instituto Federal Electoral en la materia de tiempos oficiales en la radio y televisión destinados para fines electorales y de propaganda política. Esta centralidad se fundamenta en la facultad de administrar los tiempos oficiales en esos espacios y la de sancionar las faltas referidas a su uso.

A mi parecer, la conclusión según la cual la facultad de vigilar los contenidos de los mensajes transmitidos en la radio y televisión no es una competencia que corresponda con exclusividad al Instituto Federal Electoral es producto de una interpretación parcial, que no toma en cuenta el sistema constituido en su conjunto por todas las previsiones del artículo 41 constitucional.

La administración de los tiempos oficiales en radio y televisión y la imposición de las sanciones a las faltas cometidas en el uso de dichos espacios son dos extremos de una unidad competencial del Instituto Federal Electoral que le confiere centralidad en las decisiones en los dos ámbitos más trascendentes de esa materia: la determinación de la forma de distribución de los espacios en esos dos medios masivos de comunicación y la determinación de si las conductas desplegadas por los partidos políticos actualizan las faltas establecidas en su uso y, en vía de consecuencia, la imposición de las sanciones procedentes.

En este contexto, la vigilancia de los contenidos transmitidos en la radio y televisión con propósitos de propaganda electoral debe entenderse como una función que está instrumentada para la comprobación de si determinadas conductas encuadran en los supuestos violatorios del artículo 41 constitucional. Como es evidente, este ejercicio de vigilancia o fiscalización tiene como fin la imposición de las sanciones relacionadas por el legislador a las citadas faltas, pues el producto de dicha vigilancia redunda en un juicio sobre la actuación de los partidos políticos.

Al ser ello así, es claro que la imposición de las sanciones en este ámbito es necesariamente la culminación de un procedimiento que se basa en una vigilancia institucional que tiene necesariamente como fin la constatación de la actualización de las hipótesis infractora, la cual a su vez, debe realizarse tomando en cuenta los criterios sobre los cuales se distribuyeron los tiempos oficiales en la radio y televisión, así como las normas constitucionales y legales aplicables.

Por tanto, la vigilancia es una función que se ubica en medio de las dos facultades que de manera expresa confiere el artículo 41 constitucional al Instituto Federal Electoral, pues se desarrolla una vez que se han administrado los tiempos oficiales en radio y televisión, a cuyos criterios se debe acudir constantemente, y es una función que es presupuesto de la imposición de las sanciones, al constituirse en la base analítica que fundamenta ésta.

³ El artículo 41, base III, apartado D), fracción V, segundo párrafo de la Constitución Federal establece: "El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. [...]"

Al ser ello así, debe concluirse que la vigilancia es una facultad que debe incluirse dentro de la esfera de competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral, por inscribirse como un medio necesario para lograr la centralidad en la materia de los tiempos oficiales en la radio y televisión, esto es, por tratarse de una facultad que es necesaria para la imposición de las sanciones cometidas en la producción y emisión de la propaganda en la radio y televisión.

Es cierto que la determinación de la mayoría tiene un alcance limitado a señalar que los institutos electorales locales pueden llevar a cabo una actividad de vigilancia sobre los contenidos de los mensajes de propaganda política en la radio y televisión, que no debe culminar en la imposición de ninguna sanción, la cual, se determinó en la decisión mayoritaria, no obstruye la facultad del Instituto Federal Electoral de desarrollar su propia función de vigilancia. Sin embargo, este criterio, en mi opinión, compromete la base institucional establecida en la Constitución conforme al cual se deben ejercer las facultades de administración de los tiempos oficiales y la de imposición de la penas: la independencia del Instituto Federal Electoral.

En efecto, como se señaló, el segundo párrafo de la fracción V del artículo 41 constitucional establece que el Instituto Federal Electoral es la autoridad en la materia con el atributo esencial de ser independiente en sus decisiones y funcionamiento. Este precepto constitucional prescribe que el desempeño del Instituto debe ser profesional. Para lograr lo anterior, se establece, contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Como se observa de lo anterior, la facultad exclusiva que tiene atribuida el Instituto Federal Electoral para imponer las sanciones al incumplimiento de lo previsto por el artículo 41 constitucional en materia de uso de tiempos oficiales en radio y televisión, tiene una base institucional de ejercicio caracterizada por la independencia en las decisiones y funcionamiento, con un desempeño que debe ser profesional y con una estructura compuesta con órganos no sólo de dirección, ejecutivos, técnicos, sino también de vigilancia.

Con base en lo anterior, considero que la conclusión según la cual los institutos electorales de los Estados pueden ejercer la facultad de vigilancia del uso de los tiempos oficiales en la radio y la televisión, a pesar de no contar con la atribución de imponer las sanciones correspondientes, es una determinación que no toma en consideración la independencia institucional con la que cuenta el Instituto Federal Electoral en sus decisiones, ni su estructura profesional que se compone con órganos de vigilancia.

b. En segundo lugar, en mi opinión, el Tribunal Pleno no debió reconocer la constitucionalidad de la facultad del Instituto Electoral estatal de gestionar antes los medios de comunicación social tiempos para todos los fines establecidos en el tercer párrafo del artículo 66 del Código Electoral del Estado de México. En mi opinión, el Pleno debió declarar la inconstitucionalidad de esta facultad para la promoción de las plataformas políticas de los partidos políticos y sólo reconocer su validez para el resto de los fines, consistentes en las transmisiones en tiempos no oficiales de programas en formato de debate y entrevistas.

La razón que, en mi opinión, fundamenta la conclusión de que resulta inconstitucional una facultad de un instituto local para gestionar la transmisión en tiempos no oficiales de las plataformas políticas de los partidos políticos, particularmente, cuando se trate de la radio y la televisión, es que dicha facultad viola el principio de equidad y neutralidad que informa al artículo 41 constitucional, y compromete uno de los fines de la centralidad de las facultades del Instituto Federal Electoral.

El primer párrafo de la Base II del artículo 41 constitucional establece que la "ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado". Por su parte, el primer párrafo de la Base III de esta norma constitucional establece que los "partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social". En el resto de las disposiciones que componen esta Base III, se establecen las reglas conforme las cuales el Instituto Federal Electoral debe administrar, en ejercicio de una facultad exclusiva, los tiempos oficiales en radio y televisión, las que se rigen por un criterio de igualdad (treinta por ciento del tiempo disponible) y otro de proporcionalidad respecto de su representación popular (el restante setenta por ciento del total del tiempo disponible).

Como se observa de su contenido, el artículo 41 constitucional establece el principio según el cual los partidos políticos deben llevar a cabo sus actividades sobre la base de un acceso equitativo a los elementos materiales. Un elemento necesario para las actividades de los partidos políticos es el acceso a los medios de comunicación social, al cual tendrán derecho de manera permanente. En el caso concreto de los tiempos oficiales en radio y televisión, este precepto constitucional establece que la administración de estos es facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral y se establecen una serie de reglas sobre las cuales se debe llevar a cabo dicha administración, informados por los principios de equidad y proporcionalidad respecto de la representación popular.

Como también es claro, una actividad propia de los partidos políticos es la formulación de sus plataformas políticas, así como promocionarlos y utilizarlos como bases electorales de su participación política. Esta facultad se deriva del segundo párrafo de la Base I del artículo 41 constitucional que establece: "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración

de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

De estas prescripciones de la norma constitucional, se desprende que el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación debe ajustarse a criterios establecidos previamente en la Constitución Federal y que, por regla general, la distribución de los elementos necesarios para su funcionamiento debe realizarse bajo el principio de equidad. Ello debe regir, como es evidente, la forma en que los partidos políticos promuevan sus plataformas políticas.

Sobre la base de lo anterior, en mi opinión, la facultad de gestión del Instituto Electoral del Estado de México, establecida en la norma impugnada, resulta contraria al principio de equidad sobre el cual los partidos deben acceder a los elementos necesarios para promover sus plataformas políticas y resulta contraria a los criterios de equidad y proporcionalidad que, de manera específica, deben informar la distribución de los tiempos oficiales en radio y televisión. Lo anterior por dos razones:

En primer, lugar, la gestión del Instituto Electoral local se constituye en un elemento material que sirve a los fines de los partidos políticos que, en los términos establecidos en el artículo 66 del Código Electoral del Estado de México, se puede realizar de manera discrecional por el mencionado instituto y, por tanto, es una gestión que se puede separar del criterio general de equidad sobre el cual los partidos políticos deben acceder a los elementos materiales. Si se trata de una facultad que el Instituto local puede ejercer bajo el criterio que considere más conveniente para fortalecer la cultura democrática, según se establece en el artículo combatido, el resultado de su ejercicio puede consistir en la distribución de elementos a favor de los partidos políticos para la promoción de sus plataformas políticas que se traduzca en la realidad en un esquema inequitativo y desproporcional en una contienda electoral determinada.

En segundo lugar, el resultado de la mencionada facultad que es la obtención de espacios en los medios de comunicación para la promoción de las plataformas políticas de los partidos políticos, cuando se trate de la radio y televisión, compromete uno de los fines de la centralidad de las facultades del Instituto Federal Electoral, pues la competencia exclusiva de ésta en la administración de los tiempos oficiales en la radio y televisión es garantizar que los partidos políticos accedan a los medios de comunicación, para promover sus plataformas políticas, en respeto de los principios de equidad y proporcionalidad. Esta finalidad puede comprometerse, como es obvio, por un esquema de gestión que en la práctica obtengan espacios fuera de los oficiales a favor de los partidos políticos para la promoción de sus plataformas políticas que se puede ejercer sin mayor requisito que la necesidad de promover el fortalecimiento de la cultura democrática, esto es, fuera de los criterios establecidos en la Base III del artículo 41 constitucional.

Artículo 162 del Código Electoral del Estado de México.

Como señalé párrafos más arriba, coincido en que la facultad de monitoreo del Instituto Electoral del Estado de México sobre la propaganda emitida por los partidos políticos es constitucional en los medios de comunicación. Sin embargo, considero que su regularidad constitucionalidad debe condicionarse a que su ejercicio no se realice sobre el uso que realicen los partidos políticos de los tiempos oficiales administrados por el Instituto Federal Electoral en la radio y la televisión, sino sólo en el resto de los medios de comunicación posibles —por ejemplo, el Internet—.

Lo anterior, pues, como se ha expuesto, la vigilancia de estos espacios es una facultad que está atribuida con exclusividad en favor del Instituto Federal Electoral, por ser una competencia de ejercicio necesario para el desarrollo de aquella que tiene establecida de manera expresa en el apartado D de la Base III del artículo 41 constitucional, consistente en la aplicación de las sanciones a las faltas referidas al uso de los tiempos oficiales en la radio y televisión.

De igual forma, considero que un monitoreo realizado de manera institucional y normal por los institutos electorales locales sobre estos espacios puede constituirse en una actividad que comprometa la vitalidad de la independencia que tiene el Instituto Federal Electoral en sus decisiones y funcionamiento, independencia que se manifiesta también a través de sus órganos profesionales de vigilancia.

En efecto, justo en los términos que señalé que la facultad de vigilancia sobre el uso de los tiempos oficiales en radio y televisión, que establece el artículo 66 del Código Electoral del Estado de México en favor del Instituto Electoral local, no respeta la estructura institucional delineada en el artículo 41 constitucional sobre la cual el Instituto Federal Electoral debe sancionar la conducta infractora de los partidos políticos en dichos espacios mediáticos —independencia de funcionamiento profesional con órganos propios de vigilancia—, considero que esta facultad de monitoreo establecida en el artículo 162 del mismo código incurre en la misma violación constitucional.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de nueve fojas útiles, concuerdan fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente que formula el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sentencia del nueve de diciembre de dos mil ocho dictada en la acción de inconstitucionalidad 113/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a ocho de mayo de dos mil nueve.- Rúbrica.